

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : portail-publi@ut-capitole.fr

LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1^{er} juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



THÈSE

En vue de l'obtention du
DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse Capitole

École doctorale : **Sciences Juridiques et Politiques**

Présentée et soutenue par

Aya ABBES BELGHITH

le mercredi 12 juillet 2017

La maîtrise urbaine

Discipline : **Droit**

Spécialité : **Droit Public**

Unité de recherche : **IDETCOM (EA 785)**

Directeur de thèse :

Monsieur le Doyen Mohamed Ridha BEN HAMMED: Professeur Émérite de la Faculté de droit et des sciences politiques de TUNIS

Monsieur Pierre GALAN : Professeur à l'Université TOULOUSE 1 CAPITOLE

JURY

Rapporteurs Monsieur le Doyen Étienne DOUAT : Professeur à l'Université de MONTPELLIER

Monsieur le Doyen Lotfi TARCHOUNA: Professeur à la Faculté de droit et des sciences sociales de SOUSSE

Suffragants Monsieur André CABANIS : Professeur Émérite de l'Université TOULOUSE 1 CAPITOLE

« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver
les opinions particulières de l'auteur. »

DÉDICACES

Je dédie la présente thèse

À ma mère en témoignage de ma reconnaissance envers le soutien, les efforts qu'elle a fait pour mon éducation ainsi que ma formation.

À mon mari qui n'a jamais cessé de m'encourager.

À mes deux fils Saifeddine et Fares en témoignage de mon amour.

À mes sœurs Afef et Wala , pour leur compréhension et patience.

À mes amis pour leur soutien moral.

REMERCIEMENTS

Je tiens, tout d'abord, à exprimer mes sincères remerciements à mes Directeurs de thèse, le Doyen Mohamed Ridha BEN HAMMED et le Professeur Pierre GALAN pour leurs conseils précieux, pour leur disponibilité et leur soutien enthousiaste.

Je remercie sincèrement, également, messieurs les Doyens Étienne DOUAT et Lotfi TARCHOUNA et le Professeur André CABANIS pour avoir accepté d'assister à la présentation de ce travail et d'évaluer ma thèse.

J'exprime ma profonde gratitude à ma famille entière pour leur soutien et en particulier à ma mère pour son soutien inconditionnel et inaliénable,

Je tiens à honorer mon mari et mes enfants dont la patience et la confiance ont permis que cette recherche voie le jour.

J'adresse mes remerciements à mes collègues et amis pour leur présence, leur soutien délicat, fin, et sensé, pour leurs conseils avisés, et pour les nombreuses moments passés à échanger, à collaborer toujours avec plaisir.

Enfin, je remercie tous ceux dont la coopération a permis que ce travail se concrétise.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
PREMIÈRE PARTIE : LA RECHERCHE DE L'UTILISATION OPTIMALE DE L'ESPACE URBAIN	31
TITRE 1 : LE RECOURS À LA PLANIFICATION DE L'ESPACE URBAIN	33
<i>CHAPITRE 1 : LE PLAN D'AMÉNAGEMENT URBAIN LE DOCUMENT DE BASE DE LA PLANIFICATION URBAIN</i>	35
<i>CHAPITRE 2 : LES DOCUMENTS SECONDAIRES DE LA PLANIFICATION URBAIN</i>	50
<i>CONCLUSION DU TITRE1</i>	62
TITRE 2 : LE RECOURS AUX MOYENS DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE	63
<i>CHAPITRE 1 : L'AMÉNAGEMENT URBAIN</i>	65
<i>CHAPITRE 2 : L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU FONCIER</i>	90
<i>CONCLUSION DU TITRE 2</i>	116
TITRE 3 : LE RECOURS À LA GOUVERNANCE URBAIN LOCALE	117
<i>CHAPITRE1 : LES ACTEURS INTERVENANTS DANS LA MAÎTRISE URBAIN</i>	119
<i>CHAPITRE 2 : LES TECHNIQUES DE GOUVERNANCE URBAIN</i>	140
<i>CONCLUSION DU TITRE 3</i>	166
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	167
DEUXIÈME PARTIE :	169
LA RECHERCHE DE LA DURABILITE DU CADRE URBAIN.....	169
TITRE 1 : LES ACTIONS VISANT UN ENVIRONNEMENT URBAIN DURABLE	174
<i>CHAPITRE 1 : LES ACTIONS VISANT L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE</i>	175
<i>CHAPITRE 2 : LES ACTIONS VISANT L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE</i>	204
<i>CONCLUSION DU TITRE 1</i>	231
TITRE 2 : LES ACTIONS VISANT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE.....	232
<i>CHAPITRE 1 : LA PROMOTION DE LA DURABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE</i>	233
<i>CHAPITRE 2 : LA PROMOTION DE LA NATURE POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE</i>	250
<i>CONCLUSION DU TITRE 2</i>	275
TITRE 3 : LES ACTIONS VISANT LA GÉRANCE DES PROBLÈMES SOCIAUX	276
<i>CHAPITRE 1 : L'INTÉGRATION SOCIALE ET SPATIALE</i>	278
<i>CHAPITRE 2 : LE DROIT À L'ÉQUITE SOCIALE</i>	291
<i>CONCLUSION DU TITRE 3</i>	298
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	299
CONCLUSION GÉNÉRALE	301

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AFH	agence foncière d'habitation
AFI	agence foncière industrielle
AFT	agence foncière touristique
AJDA	actualité juridique de droit administratif
AMVPPC	agence de mise en valeur du patrimoine et du patrimoine culturel
ANGED	agence nationale de gestion des déchets
ANME	agence nationale pour la maîtrise de l'énergie
ANPE	agence nationale de protection de l'environnement
APAL	agence de protection et d'aménagement du littoral
ARRU	agence de rénovation et réhabilitation urbaine
ASM	association de sauvegarde de la médina
AUGT	agence urbaine de grand Tunis
BH	banque de l'habitat
BOT	built, operate, transfer
CATU	code de l'aménagement de territoire et de l'urbanisme
CDR	code des droits réels
CNEL	caisse nationale d'épargne logement
CPF	conservatoire de propriété foncière
CPL	collectivités publiques locale
DPM	domaine public maritime
EIE	étude d'impact sur l'environnement
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
EPNA	établissement public non administratif
FNAH	fond national d'amélioration de l'Habitat
FNME	fond national de maîtrise d'énergie
INP	institut national du patrimoine
IORT	imprimerie officiel de la république tunisienne
JORT	journal officiel de la république tunisienne
MDEAF	ministère des domaines de l'État et des affaires foncières
MEDD	ministère de l'environnement et du développement durable
MEAT	ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire
OCDE	organisation de coopération et de développement économique

ONAS	office national d'assainissement sanitaire
ONTT	office nationale du tourisme tunisien
PAD	plan d'aménagement de détail
PAU	plan d'aménagement urbain
PC	permis de construire
PDU	Projets de développement urbain
PIF	périmètre d'intervention foncière
PNAFN	programme national d'aide aux familles nécessiteuses
PNRQP	Programme national de réhabilitation des quartiers populaires
PPMV	plan de protection et de mise en valeur
PRF	périmètre de réserves foncières
PSMV	plan de sauvegarde et de mise en valeur
PUF	presse universitaire de France
PUND	programme des nations unies pour le développement
RGU	règlement général d'urbanisme
RTD	revue tunisienne de droit
SDA	schéma directeur d'urbanisme
SNIT	société nationale immobilière de Tunisie
SONEDE	société nationale d'exploitation et de distribution des eaux
STEG	société tunisienne d'électricité et de gaz
TA	tribunal administratif
TAP	agence Tunis Afrique presse
UNESCO	organisation des nations unies de l'éducation, la science et la culture.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis des années, le monde ne cesse de s'urbaniser, la population d'aujourd'hui devient de plus en plus urbaine cherchant à quitter les conditions rurales et à se regrouper dans des villes. *« On estime que désormais plus de la moitié de la population mondiale vit dans des zones urbaines¹ »* et que *« l'urbanisation devait se poursuivre dans les décennies à venir² »*. En Tunisie, *« le nombre d'habitants dans le milieu urbain représente 70% du nombre total d'habitants en 2014³ »*.

Pour la civilisation contemporaine, l'espace urbain incarne son présent, son espace et son aire d'action. Il est à l'origine d'innovations économiques, sociales et culturelles. Il est par ailleurs un lieu d'échange d'idées, de biens, d'informations et constitue des foyers de civilités et d'urbanités qui en font des ferments des civilisations. Toutefois, cette urbanisation excessive n'est pas sans inconvénients car elle résulte d'une grande extension urbaine, ce qui peut rendre la ville mal organisée. Elle subit aujourd'hui les bouleversements de notre époque tels que le développement du chômage, les problèmes d'environnement, l'accumulation des déchets, l'espace urbain connaît de fortes tensions et la qualité de vie en ville en souffre.

Il est vrai que le rêve de l'urbaniste consiste à choisir un espace vierge pour y planter une ville moderne, ambitieuse et subtile et en créer un assemblage de pleins et de vides où l'homme doit s'épanouir. Toutefois, la vérité rend ce rêve presque impossible car le passage d'une civilisation rurale à une civilisation urbaine a fait que les villes ont progressé d'une façon désordonnée et incontrôlable. L'évolution disloquée des villes a créé des espaces urbains mal ou insuffisamment ordonnés contenant des inégalités dans la distribution des ressources, des divergences dans leur localisation, méritant d'être assujettis à une réorganisation particulière. Pour faire face à ces difficultés, il faut procéder à une stratégie globale associant, une action économique, un développement social et culturel, un aménagement de l'espace et du respect de l'environnement. Il faut prendre en compte certains principes d'action publique qui présentent un fil conducteur exigeant un ensemble de démarches et d'actions diversifiées étroitement imbriquées les unes aux autres. Il faut repenser les formes urbaines, concevoir des villes économes en espace, en énergie et en temps de déplacement. Il va falloir par ailleurs

¹ Piéchaud (J-P) : « La ville, l'habitat, l'aménagement du territoire », article du 19 décembre 2013, paru dans encyclopédie du développement durable, <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/territoires/la-ville/-l-habitat-l-amenagement.html>.

² Ibidem

³ TAP le 9/juin/2015 à 14h17minute paru dans le site de direct info, web manager center, <http://directinfo.webmanagercenter.com/2015/06/09/tunisie-donnees-chiffrees-dans-le-domaine-de-lamenagement-territorial-et-urbain/>

reconstituer des quartiers nouveaux et favoriser un zonage délimitant et séparant les quartiers d'habitat aux zones d'activités et aux espaces commerciaux. Cependant cet aménagement ne doit pas se faire sur des espaces naturels et agricoles. Pour ces raisons il va falloir entamer des études sur le territoire urbain. Il s'agit de l'espace historique d'une société et le terrain sur lequel un peuple se constitue en nation par l'action de son État.

Le système fonctionne selon un schéma à quatre composantes indissociables : peuple, État, nation, territoire¹. Un territoire urbain est aussi un espace physique délimité par des frontières administratives et politiques et présentant un grand nombre d'échanges et de relations qu'on gère.² La logique du territoire évolue avec le temps. L'ancienne territorialité urbaine se caractérisait par une juxtaposition de micro territoires locaux où chaque communauté élémentaire fonctionnait selon sa propre logique ; il pouvait y avoir des échanges plus ou moins importants entre ces territoires, mais il n'y avait ni solidarité ni synergie entre les éléments constitutifs³.

De nos jours, le territoire urbain national se définit comme un ensemble intégré où les pouvoirs publics effectuent des redistributions de richesses, mais surtout où la mise en cohérence des différents éléments permet de passer à un stade supérieur de développement et de s'affirmer dans l'arène internationale. Le processus national consiste d'abord, en un dépassement des tribalismes et des localismes qui régnaient dans les périodes anarchiques, puis en un développement d'un processus permanent d'intégration et de solidarité entre les différentes composantes sociales et territoriales⁴.

La maîtrise du territoire urbain par l'État se fait à travers une étude approfondie de l'espace urbain du pays, ainsi que par une vision et une démarche d'ensemble qui permet d'anticiper et d'introduire la cohérence territoriale. A priori, ce qui pose une vue globale dans l'espace et dans le temps c'est l'appréhension du territoire national dans sa totalité géographique et dans sa continuité historique. L'intervention de l'État se manifeste par le contrôle de la croissance urbaine avec un ensemble d'actions ayant pour objet la recherche du territoire pertinent,

¹ Étude stratégique schéma directeur d'aménagement du territoire national, rapport final, 2007, p39.

² Calame (P) : « le territoire, brique de base de gouvernance », paru dans encyclopédie du développement durable, <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/le-territoire-brique-de-base-de-la.html>, paragraphe : « mais qu'est-ce qu'un territoire ? »

³ Étude stratégique schéma directeur d'aménagement du territoire national, rapport final, dir MEHAT, 2007, p 39.

⁴Ibidem.

revalorisant certains quartiers urbains et réduisant les inégalités sociales qui peuvent être la cause d'une multitude de problèmes, ainsi, que, la recherche de solutions pour les problèmes d'environnement, de transport, d'habitat.... Ceci se réalise par des actions publiques qui ont pour objectif une bonne maîtrise urbaine de l'espace, tout en étudiant le côté social économique, environnemental et culturel...

Pour cerner notre sujet, il convient de définir au préalable les notions d' «urbaine » et de « maîtrise » (I) ensuite de présenter l'historique de l'encadrement juridique de la maîtrise urbaine en Tunisie (II), puis nous allons expliquer l'intérêt de notre recherche (III) pour arriver en fin à délimiter la problématique du sujet (IV).

I- DEFINITION DES NOTIONS :

Il s'agit d'abord de la notion «urbaine» (1) qui limite le champ d'application du sujet et concerne à la fois le territoire et la population qui y vit. Ensuite, la notion « maîtrise » (2) qui englobe toutes les actions que nous pouvons mener sur le territoire pour assurer une meilleure maîtrise urbaine.

1-La notion « urbaine »

Sur le plan étymologique, le terme « urbain » dérive du mot latin « urbanus » pour désigner « *ce qui concerne la ville par opposition à rural¹ » et par extension, ce terme est utilisé pour désigner les habitants de ville².*

Cependant, cette notion a évolué depuis les années 1950 par « *la transformation du processus d'urbanisme³ », « par le développement des technologies de communication et de la généralisation des procédés mécaniques du transport qui dissocient de plus en plus l'espace et le temps, au point où l'espace est nié par l'instantanéité du fax ou de l'internet⁴ ».* D'ailleurs, d'après Choay (F), faute d'un terme meilleur, on peut proposer aujourd'hui d'appeler urbain « *la nouvelle civilisation qui se met en place à l'échelle planétaire supprimant l' ancestrale différence entre ville et campagne et pouvant être*

¹ Merlin(P), Choay(F) : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire »,2^{ème} édition, PUF, 2009, p908.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Pumain(D),Paquot(T),Kleinschmager(R) : « Dictionnaire de la ville et l'urbain, édition Économica, 2006, p289.

*définie comme le système opératoire, valable et développable en tous lieux, constitué par des réseaux matériels et immatériels et dont la manipulation retentit dans un circuit bouclé sur les rapports que nos sociétés entretiennent avec l'espace, le temps et les hommes¹ ». Il est difficile aujourd'hui de préciser les limites de l'urbain, car « **nos sociétés urbaines vivent une déspecialisation de la ville et une détérioration du local.** ² ». La ville n'est plus « **une agglomération urbaine, ni un territoire... mais un groupe hétérogène de personnes communiquant les unes avec les autres dans l'espace³** ». Elle est « **géographiquement indéterminée, mais que sa singularité se manifeste par le jeu complexe et savant d'interaction entre ici et là, faisant de cet ici une entité toujours à reconstituer, il nous faut repenser « le local » et le « mondial » avec lequel, la ville toutes les villes, sont connectés.**⁴ »*

Suite au développement du terme « *urbain* », il est difficile de trouver une définition exacte universelle et profonde de l'urbain. Néanmoins, on trouve plusieurs définitions qui ont des finalités différentes ; géographiques et statistiques comme celle de l'INSEE⁵ qui délimite au sein du territoire français, les aires urbaines et les unités urbaines en considérant que la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle « **unité urbaine** », « **une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu qui compte au moins 2000 habitants**⁶ ». Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multi communale.

Sont considérées comme rurales « **les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine à l'instar des communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti**

¹ Merlin(P), Choay (F) : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire » ,2^{ème} édition, PUF, 2009, p909.

² Pumain(D), Paquot(T), Kleinschmager(R), « Dictionnaire de la ville et l'urbain », Économica, 2006, p289

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Institut national de la statistique et des données économiques en France.

⁶ Ibidem

*continu*¹». Ceci est la définition qu'utilise l'INSEE en France et dans l'Union européenne, dans les autres comparaisons internationales, l'urbain s'identifie au seuil de 5000 habitants².

Dans d'autres systèmes juridiques, le statut d'agglomération urbaine correspond à une forme particulière de collectivité territoriale comme c'est le cas de la constitution brésilienne qui donne aux États fédéraux de nombreuses compétences pour organiser juridiquement des agglomérations urbaines et des régions métropolitaines. En Allemagne, le statut de « *la ville* » est réservé à certaines communes qui satisferont certains critères de l'urbain³. Le système tunisien divise le territoire urbain tunisien en gouvernorats⁴ et communes⁵, il s'agit d'un territoire limité incluant un ou plusieurs espaces urbains organisés. Les gouvernorats se présentent comme un ensemble d'agglomérations urbaines. Ils constituent l'unité administrative la plus grande. Dans le système juridique tunisien, chaque gouvernorat est subdivisé en délégations, lesquelles sont divisées en secteurs. Les communes se présentent comme des unités urbaines, il s'agit d'une seconde subdivision du territoire en zones communales⁶ et non communales, les zones érigées en communes obéissent à des considérations urbanistiques.

Cependant, la constitution Tunisienne de 2014 a institué une nouvelle subdivision dans son article 131 qui prévoit que « *la décentralisation est caractérisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des régions et des districts qui couvrent l'ensemble du territoire de la République conformément à un découpage déterminé par la loi* ». Cependant, jusqu'à ce jour, aucune loi d'application de cet article de la constitution n'a vu le jour donc nous allons se contenter dans cette étude de la classification classique en communes

¹ ibidem

²Merlin(P), Choay(F) : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », PUF, 2009, voir agglomération, aire d'influence d'une ville, Ville.

³ Auby (J-B) : « Droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexis, janvier 2013, p4.

⁴ Le pays est composé en 2012 de 24 gouvernorats, 264 délégations et 2083 secteurs (statistiques de l'institut national de la statistique, Tunisie.)

⁵ Leurs nombre est aujourd'hui de 350 commune dont 264 d'après les statistiques de 2012 de l'institut national de la statistique, puis en 2015, 25 nouvelles communes ont été créées, ensuite en 2016-2017, 61 communes ont vu le jour.

⁶ Le territoire communal peut être divisé en deux ou plusieurs circonscriptions administratives dénommées arrondissement dont le nombre et les limites territoriales sont fixés par arrêté du gouverneur. Article 8 nouveau de la loi organique des communes n°75-33 du 14 mai 1975 modifié par la loi 2006-48 du 17 juillet 2006.

et gouvernorats en attendant une nouvelle loi organique qui définira peut être la notion urbaine en droit tunisien.

Le fait que les différents systèmes juridiques ne possèdent pas de définition exacte de l'urbain n'empêche pas que nous pouvons traiter l'urbain sur la réalité sociologique, économique, technique, politique. Le biais principal par lequel cela s'opère est le territoire. C'est essentiellement, parce qu'elles sont reconnues comme des territoires particuliers que les entités urbaines en viennent à constituer des objets juridiques particuliers¹. Elles ont en général, une autonomie normative assez limitée, mais existante. Elles ne constituent pas en une forme politique particulière, sauf là où la loi par le biais de la constitution définit un statut particulier de collectivité territoriale qui s'applique à ces entités.

Généralement les entités urbaines dans un système donné ne se résument pas à un système bien brodé, il s'agit plutôt d'un lien de convergence particulière d'une pluralité de législation qui trouve à s'appliquer à ces entités, uniquement, spécialement ou comme aux autres entités territoriales. Les corps concernés sont divers et variés. *« Chaque système juridique organise et nourrit ces corpus à sa façon, dans les cadres que définissent les grandes traditions juridiques. Pour autant, en y regardant bien, on aperçoit bien des évolutions communes, qui traduisent sans doute dans le droit les évolutions générales de la gouvernance urbaine dans le monde. Un certain déclin des dispositifs de pilotage planificateur au profit de mécanisme plus contractuel, un développement de partenariat public-privé, l'importante croissante des questions ayant attiré aux réseaux techniques, la montée de certaines valeurs comme le développement durable et le droit à la ville² ».*

Nous pouvons déduire de ce qui précède que la notion de « l'urbain » est une notion vague et polysémique, pouvant ainsi avoir plusieurs dimensions contextuelles. D'abord, elle peut avoir une signification économique. Ainsi, l'urbain apparaît comme *« un lieu favorable au maintien ou à la création d'emplois et d'entreprises. Les entreprises apparaissent ainsi comme des acteurs essentiels non seulement de la croissance économique mais encore du développement urbain et elles sont aussi porteuses d'un modèle de gestion³ qu'on tend à*

¹ Auby (J-B) : « Droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexis, janvier 2013, p4.

² Ibid, p2.

³ Par exemple, le choix de localisation est dans la plupart des cas fondé sur la recherche des réductions des coûts, l'implantation des activités industrielles qui prend en considération le coût de la production interne et économies

*appliquer à la ville*¹». Ensuite, le terme « urbain » peut avoir une approche culturelle ; ainsi, l'architecte le considère comme un objet de production artistique. Le spécialiste des sciences sociales, quant à lui, conçoit l'espace comme s'il était déterminé par les usagers et les architectes en même temps².

L'urbain a, à la fois, une dimension architecturale culturelle, artistique, historique et esthétique. Il s'agit d'« *un outil d'organisation de la forme urbaine par l'imposition de règles d'ordonnancement spatiales bien définies* »³. D'où l'expression « urbain design » qui a été utilisée surtout depuis la deuxième guerre mondiale, aux États-Unis et en Royaume uni, pour désigner le processus de conception et de réalisation d'arrangement physique permettant de maîtriser l'organisation formelle de la croissance urbaine à travers permanences et changements⁴.

Selon l'approche que nous traitons, la notion de l'urbain change. Ainsi, l'architecte-urbaniste considère l'urbain comme un objet de production artistique, il est le responsable de la mise en forme des propositions spatiales d'aménagement⁵, alors que le spécialiste des sciences sociales le prend pour un milieu de cohabitation de toute une population.

Nous pouvons conclure que « *l'urbain* » présente un terme très vague et difficile à cerner. Néanmoins, l'étude de ses différentes réalisations est intrinsèque à l'étude de ses éventuelles limites. Dans cette étude, pour contourner ce terme, nous nous appuierons sur la définition du dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire qui considère que l'urbain est tout « *ce qui concerne la ville par opposition à rural* »⁶.

Cependant, la notion de « *la ville* » n'est pas moins délicate que celle de « *l'urbain* », car il n'y a pas une définition exacte, étant donné que la difficulté de la conception de la ville se manifeste par l'étendue du territoire et que le nombre des habitants varie d'un système

externes, la ville suivant cette conception se présente comme un lieu de minimisation des coûts et maximisation des économies externes

¹ Mongin (O) : « La condition urbaine, la ville à l'heure de la mondialisation », édition de Seuil, Paris, 2005, p15.

² Ingallina (P) : « Le projet urbain », collection « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2008, p.8.

³ Mongin (O) : « La condition urbaine : la ville à l'heure de la mondialisation », Edition Du Seuil, Paris, 2005 p.18

⁴ Merlin (P) ; Choay (F) : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », PUF, 2009, p909.

⁵

⁶ Ibidem.

juridique à un autre. Par conséquent, une commune est une composante urbaine, un gouvernement aussi.

En plus, « *une aire urbaine se caractérise... par des flux de population se déplaçant pour aller travailler, et par une offre de service destinée à l'ensemble de la population de l'agglomération considérée* ¹ ».

Une aire urbaine est donc constituée d'un noyau central² et d'une couronne périurbaine mais qui participe au point de vue de l'économie et de l'emploi, notamment, au fonctionnement social de l'aire urbaine considérée. La couronne comprend elle-même, généralement, une périphérie immédiate (les banlieues) et une périphérie un peu plus lointaine, comportant toujours d'importantes surfaces à vocation agricole (le périurbain)³.

Ainsi, pour bien analyser le terme urbain, nous devons le différencier des termes proches comme « rural » et « périurbain » dans un premier temps (A) puis les termes « urbanisme » et « droit de l'urbanisme » en deuxième lieu (B).

A- L'urbain, le rural, le périurbain

D'après la plupart des dictionnaires, le terme « rural » signifie la campagne⁴, la population paysanne. Il présente toute la zone située en dehors des grands centres urbanisés. L'INSEE⁵, définit l'espace à dominante rurale, ou tout simplement l'espace qui « *regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales* ⁶ » donc, « *n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains), communes périurbaines et communes multi polarisés* ⁷ ».

L'urbain et le rural sont deux notions proches et liées entre elles par des flux visibles et invisibles de personnes, des déplacements quotidiens provoqués principalement par le travail, des déplacements périodiques occasionnés pour les loisirs, des migrations définitives dues aux

¹ Davignon (J-F) : « Droit de l'urbanisme » Litec, 2^{ème} édition, 2007, p4.

² Il présente le centre de l'agglomération, là où il y a les communes densément urbanisés

³ Davignon (J-F) : « Droit de l'urbanisme » Litec, 2^{ème} édition, 2007, p4.

⁴ Le site officiel de Larousse www.larousse.fr/dictionnaires/francais/rural et le site officiel de l'internaute <http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/rural>

⁵ Institut national de la statistique et des études économiques en France

⁶ www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/espace-rural.htm

⁷ Ibidem

changements de résidence, ainsi que par le déplacement des matériaux comme flux de marchandises alimentaires ou de produits manufacturés, les transferts d'eau et d'énergie

Toutefois, malgré la forte relation entre l'urbain et le rural, la différence est vaste. L'urbain se caractérise d'abord par une forte population. Une agglomération est dite urbaine si elle comporte au moins 2000 habitants¹, même si cette norme est différente d'un pays à un autre². Ensuite, l'urbain se caractérise également par la multiplicité de l'administration et des activités récréatives, tandis que le milieu rural se caractérise par sa faible densité et dont l'agriculture est l'activité principale. Sa spécificité se situe dans une diversité d'attitudes, de traditions socioculturelles, de liens avec la nature et de caractéristiques économiques et environnementales dont l'origine est principalement basée sur l'agriculture. Cette spécificité lui procure son attractivité et doit donc être préservée, tout en assurant une réponse adéquate et durable aux besoins. Le problème que pose la relation entre l'urbain et le rural est l'étalement des villes vers les campagnes et l'exode rural des habitants de la campagne vers les villes, ce qui rend la relation complexe et les critères d'identification imprécis. A priori, cette étude concerne l'urbain par opposition au rural. Cependant, la relation entre l'urbain et le rural est très étroite et les limites entre ces deux modes de vie perdent de plus en plus de leur évidence matérielle et symbolique, ce qui explique nos allusions permanentes à ces deux termes. Dans notre étude, nous nous intéressons au rural en tant qu'espace qu'il faut protéger de l'urbanisation continue. D'ailleurs, si nous ne protégeons pas le rural de l'expansion urbaine progressive et parfois excessive, il viendrait un jour où nous ne pouvons plus parler de ce qu'on appelle « le milieu rural ».

La notion « périurbain », présente cette relation étroite entre l'urbain et le rural, puisqu'elle signifie d'après les dictionnaires la proximité de la ville, La périurbanisation est « ***un processus recouvrant des mouvements centrifuges qui ont conduit à l'étalement urbain au-delà des limites des agglomérations urbaines, dans les communes rurales situés à leurs périphéries***³ ».

¹ Houillon (V), Thomsin (L) : « Définitions du rural et de l'urbain dans quelques pays européens », Espace, populations, sociétés, 2001, Repopulation et mobilités rurales, p 195-200.

² Il est de 10 000 habitants en Grèce, en Espagne, en Italie, 2000 en France, 1000 en Angleterre et au Pays de Galles, 500 en Écosse, 200 au Danemark.

³ Puman (D), Paquot (T), Kleinschmager (R) : « Dictionnaire la ville et l'urbain », Economica , 2006, p215.

La périurbanisation est l'urbanisation diffuse à proximité des agglomérations urbaines c'est-à-dire « *l'extension inorganisée des périphéries des villes*¹ ». Elle peut prendre plusieurs formes, recouvrir plusieurs contenus sociaux différents, mais d'une façon générale cette urbanisation périphérique s'implante en discontinuité par rapport au tissu urbain de la ville.

La périurbanisation désigne des logements construits mais avec une infrastructure déficiente et insuffisante. Elle présente à l'origine des personnes qui viennent travailler dans la ville mais dont le niveau de vie ne leur permet pas de vivre dedans alors, ils se logent à la périphérie de la ville. Avec le temps, ils se multiplient au point de devenir une vraie problématique qui nécessite des solutions de la part de l'État quant à la maîtrise de cette forme d'urbanisation, ainsi que de toutes les autres formes. Les zones périurbaines concernent notre étude dans le sens qu'elles présentent la continuité de l'urbain, mais qu'elles nécessitent des actions de la part de l'État. D'abord, il faut maîtriser cette expansion continue, qui peut provoquer plusieurs dégâts sur le rural, par des actions limitant l'urbanisation incontrôlée. Ensuite, il faut trouver des solutions d'intégration couvrant cette forme urbaine qui peut être une source de problèmes sociaux et qui doit être gérées par un droit assurant la protection et l'organisation de l'espace, le droit de l'urbanisme (B).

B- L'urbain, l'urbanisme et le droit de l'urbanisme

D'après le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le terme « urbanisme » signifie « *la science de l'organisation spatiale des villes*² ». Cette notion tend aujourd'hui à inclure « *tous les types d'interventions organisés sur l'espace bâti ou bâtissable, quels que soient leurs échelles (du territoire à la demeure individuelle), leurs acteurs (décideurs publics ou privés, praticiens, administrateurs), la nature du savoir dont elles relèvent (théorique ou appliquée, scientifique ou juridique) quelle que soit l'époque où elles se situent*³ ».

Le législateur tunisien définit l'urbanisme à partir de ses finalités, l'article premier du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) déclare que : « *Les dispositions du*

¹ Ecchabbi (M) : « urbanisation et population en Tunisie », Urbaconsult, 1991.

² Merlin(P), Choay(F) : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », PUF, 2009, p910.

³ Ibidem.

présent code fixent les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimales de l'espace, la planification, la création et le développement des agglomérations urbaines afin : de conditionner le cadre de vie, d'assurer l'exploitation rationnelle des ressources, de protéger les zones de sauvegarde, de protéger les sites naturels et culturels y compris les sites archéologiques tels que définis par l'article 2 du code de patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, d'assurer la sécurité et la santé publique, de garantir une répartition rationnelle entre les zones urbaines et rurales et ceci dans le cadre d'une harmonisation entre développement économique, développement social, et équilibre écologiques, en vue de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain. » Donc, en essayant de comprendre les finalités de l'urbanisme en tant que science de l'organisation de l'espace, nous pouvons comprendre les objectifs d'une maîtrise urbaine rationnelle qui doit garantir au citoyen un cadre de vie agréable et équilibré, écologiquement, économiquement, socialement, tout en favorisant le développement durable. Cependant, cette définition de l'urbanisme a négligé quelques détails qui concernent ce sujet à savoir la réhabilitation dans le sens de restauration des quartiers anciens et de transformation des zones abandonnées et la rénovation urbaine, il s'agit d'un ensemble de procédures concernant l'urbanisme opérationnel.¹

Quant au droit de l'urbanisme, en associant le terme droit à celui d'urbanisme, nous pouvons dire qu'il s'agit de l'ensemble des règles juridiques qui encadrent l'organisation de l'espace urbain. Plusieurs auteurs ont défini le droit de l'urbanisme ainsi, cependant certains ont focalisé leurs recherches sur les moyens, d'autres sur les objectifs. Pour Jacquot (H) et Priet (F) le droit de l'urbanisme est *« l'ensemble des règles et institutions relatives à l'aménagement et au développement urbains. Il a vocation à encadrer l'évolution physique de l'urbanisation »*². Cependant, contrairement à ce que peut laisser penser l'étymologie *« le droit d'urbanisme ne s'applique pas seulement dans les espaces urbains. Né des problèmes posés par l'aménagement interne des villes, il couvre maintenant l'ensemble de l'espace national, que celui-ci soit urbain ou rural ; il est devenu « le droit commun » de l'aménagement « physique » de l'espace »*³.

¹ Bousasata (S) : « Droit de l'urbanisme », ARTYO, 1999, p21.

² Jacquot (H), Priet (F) : « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 2008, p8

³ Ibidem.

D'où nous pouvons déduire que le droit d'urbanisme est la branche de droit qui est *« chargé[e] d'encadrer par des règles générales et par des procédures, l'élaboration des objectifs correspondants ¹ »* qui concernent tout le territoire. Cette définition présente la vision étroite du droit de l'urbanisme. D'autres auteurs le définissent comme étant *« l'ensemble d'institutions et règles encadrant l'utilisation des sols, (leur affectation, leur protection et leur esthétique) issue de lois, d'actes administratifs unilatéraux (sous forme de documents écrits, de plans ou de contrats) afin de faire respecter les volontés de développement et d'aménagement des collectivités publiques² »*.

Dans cette étude nous allons étudier le droit de l'urbanisme dans sa vision large en tant que l'encadrement juridique de toute forme d'urbanisation mal maîtrisée. Ainsi, toute maîtrise urbaine rationnelle doit être établie à travers le droit de l'urbanisme qui favorise les outils nécessaires pour gérer espace urbain.

En définitive, d'après ce que nous avons présenté la définition de la notion « urbaine » et sa délimitation est différente d'un système juridique à un autre. **L'urbain comme nous le focalisons dans ce travail est l'étendue du territoire qui présente une continuité de bâti ayant une forme politique (commune, gouvernorat, ville...) et une autonomie normative présentant un espace historique de la société et le terrain sur lequel le peuple se constitue en nation ainsi qu'une dynamique au niveau de l'organisation spatiale, au niveau de son contenu sociopolitique et au niveau des pratiques sociales de leurs habitants. Cet espace peut être simple composé d'un noyau ou complexe comprenant de plusieurs noyaux comme il peut contenir des extensions appelés le périurbain.**

Cet espace nécessite pour sa gestion l'intervention d'une multitude d'actions urbaines, soit sous la forme d'une stratégie sectorielle, soit comme une stratégie globale, et avec le concours de multiples intervenants. Ces interventions s'articulent autour d'une idée principale qui est la maîtrise urbaine.

¹ Jean François Davignon : « Droit de l'urbanisme », LITEC, 2ème édition, 2007, P1.

² Kalflèche (G) : « Droit de l'urbanisme », PUF, édition 2012, p18.

2-Définition de la notion de « maîtrise »

À partir de la plupart des dictionnaires de la langue française, le mot maîtrise signifie « *la domination et le contrôle* ¹ », maîtriser « *c'est dominer techniquement, intellectuellement ou scientifiquement* ² » et dans un autre sens il désigne « la supériorité ³ ». D'une façon générale, la maîtrise englobe les sens de la gérance, de la gestion... Cela suppose le fait de prendre des décisions et d'assumer des responsabilités. Maîtriser signifie donc qu'il doit y avoir des responsabilités à affronter, des problèmes à gérer, des décisions à prendre, des pratiques à contrôler. Donc, un ensemble de personnes et d'organes ⁴ qui travaillent ensemble dans un but de maîtrise en utilisant les moyens techniques et juridiques nécessaires et c'est leur coordination qui va faciliter cette gouvernance urbaine, sans oublier la coopération du citoyen qui ne prend pas la place du décideur, mais qui peut orienter ses décisions vers une direction ou une autre.

La maîtrise de l'urbain nécessite l'utilisation d'un ensemble d'outils nécessaires que les pouvoirs publics utilisent pour réussir une organisation optimale du territoire et une exploitation rationnelle des ressources. Il s'agit des outils planificateurs (A), des outils de gouvernance urbaine (B) et des outils politiques (C).

A- Les outils de planification urbaine

Pour maîtriser un pays, les pouvoirs publics doivent élaborer un ensemble de plans qui encadrent le territoire concerné. Ces plans sont énoncés dans le CATU. D'abord, il y a les schémas directeurs d'aménagement du territoire (SDAT), document d'orientation ayant une vocation nationale qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des zones territoriales. Ensuite, il existe les schémas directeurs d'aménagement (SDA) ayant une vocation plus réduite et basés sur des critères fonctionnels dépassant les frontières traditionnelles. Il s'agit des schémas directeurs des zones sensibles, les schémas directeurs des

www.larousse.fr, nous trouvons cette même définition dans le dictionnaire : dictionnaire.reverso.net/francais-definition/maitrise.

² www.larousse.fr/dictionnaires/francais/maitrise avoir la maîtrise d'une langue dominer techniquement, intellectuellement, scientifiquement.

³ www.larousse.fr/dictionnaires/francais/maitrise, supériorité ; la domination incontestée sur des adversaires, prépondérance.

⁴ Centralisés, déconcentrés, décentralisés.

agglomérations urbaines et les schémas directeurs des zones restantes. Ces plans seront exclus de cette étude car ils concernent d'abord, l'aménagement du territoire et non pas l'urbanisme, puis, l'échelle nationale et régionale et non pas l'unité urbaine comme nous l'avons déjà défini.

Ensuite, il y a le plan d'aménagement urbain (PAU) qui présente la charte de la commune. C'est un outil principal désignant l'urbanisme réglementaire, il planifie et réglemente toutes les formes d'urbanisation d'une façon générale. Cependant, il ne suffit pas de réglementer l'urbanisme, il faut préparer les opérations d'aménagement futures et si c'est nécessaire créer des quartiers, voire des villes nouvelles pour mieux encadrer l'expansion urbaine et pour qu'elle ne se place pas dans les périphéries des villes, ceci nécessite l'élaboration du plan d'aménagement de détail (PAD). C'est un document qui représente l'urbanisme opérationnel en présentant les opérations d'aménagement prévues qui doivent être exécutées dans une partie du territoire bien délimitée, le périmètre d'intervention foncière (PIF). Quant à l'urbanisme prévisionnel, il est prévu par le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) tunisien mais il s'agit d'une technique délaissée par les dirigeants et nous dévoilerons les raisons ultérieurement.

Pour pouvoir maîtriser l'urbain, nous devons utiliser les outils de planification urbaine pour mieux encadrer l'urbain mais aussi des outils de gouvernance pour l'exécution de ces plans (B).

B- Les outils de gouvernance urbaine

La gouvernance « *c'est l'action de gouverner, c'est une manière de gérer et d'administrer¹* ». Gouverner c'est « *exercer le pouvoir exécutif, diriger les affaires de l'État²* ». « *Il s'agit donc de l'art ou de la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires originales dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs (une firme, un État, une collectivité locale, une organisation non gouvernementale, une association ou une instance internationale) qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision³* ».

¹ www.larousse.fr/dictionnaires/francais/gouvernance.

² www.larousse.fr/dictionnaires/francais/gouverner; gouverner c'est prévoir

³ Baron (C) : « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », Droit et société, 2003, n°54, p. 330.

La gouvernance est un terme polysémique¹ il peut avoir plusieurs sens suivant le côté qu'on veut étudier. Ainsi, par exemple l'OCDE qui s'intéresse au domaine économique le définit comme étant « *la manière dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins collectivement*² ». Le PNUD³ le définit comme étant « *l'action des autorités économiques, politiques et administratives pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux [...], ce qui comprend les mécanismes, processus et institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et apaisent leurs différences*⁴ ». Ces définitions insistent sur « *la pluralité des acteurs en jeu et le caractère collectif des actions et négociations, ainsi que sur le fait que la gouvernance correspond à des règles, des processus et des conventions plutôt qu'à des institutions ou à des traités*⁵ ». D'une façon générale, la gouvernance donne un modèle de gérance basée sur « *les modes de coordination qui reposent sur la confiance, la coopération, la participation, la négociation et la recherche de consensus face à une situation conflictuelle*.⁶ » De plus, « *La gouvernance suppose l'élaboration de compromis collectifs face à des conflits d'intérêt. Les fondements du pouvoir n'étant plus seulement juridiques, mais aussi sociaux dans le sens où les acteurs peuvent eux-mêmes créer, modifier ou interpréter les règles de coordination*⁷ ». Ainsi, la gouvernance met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques, en particulier des acteurs publics (État, CPL...) ainsi que des acteurs privés (syndicats, associations...) et la société civile⁸.

D'une façon générale, la gouvernance urbaine est un mode de gestion qu'on peut impliquer dans tous les domaines de l'État. Dans ce contexte, elle peut être vue comme étant un ensemble de mécanismes qui facilitent la maîtrise urbaine en favorisant la participation de

¹ Ibid, p329-349.

² Simoulin (V), « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne », Droit et société, 2003/2 n°54, p. 314

³ Programme des nations unies pour le développement

⁴ Simoulin (V), « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne », Droit et société, 2003/2 n°54, p314.

⁵ Ibidem.

⁶ Baron Catherine, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », Droit et société, 2003/2 n°54, p 333.

⁷ Ibidem.

⁸ Veyret (y) : « Dictionnaire de l'environnement », édition Armond Colin, Paris, 2007, 9 179.

tous les acteurs de l'État ainsi que celle du citoyen dans toutes ses étapes. La gouvernance urbaine est alors une gouvernance territoriale qui « *recouvre l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoire*¹ ». Cependant, elle nécessite une stratégie globale qui l'enclave et des outils politiques qui permettent à cette gouvernance urbaine d'accomplir ces objectifs.

c- Les outils politiques

Une politique publique est une série d'actions ou d'inactions que les autorités publiques choisissent d'adopter pour régler un problème ou un ensemble de problèmes² et assurer une maîtrise urbaine pertinente et bien organisée. Les acteurs publics doivent, alors, saisir un ensemble d'actions englobant un projet avec « *des objectifs, des moyens et les dispositifs nécessaires pour le réaliser soit expressément conçu en vue d'une action plus ou moins programmée sur la ville*³ ». Ces actions doivent prendre en considération l'évolution de la société, les enjeux sociaux, politiques et environnementaux ainsi que les équilibres que les pouvoirs publics veulent maintenir ou promouvoir. Cependant, ces mêmes actions doivent aborder des luttes d'intérêts, des pressions de groupes, l'influence des catégories sociales, dominantes ou minoritaires⁴. Pour bien gérer le cadre urbain, les pouvoirs publics doivent prendre les décisions nécessaires en recourant à la démocratie urbaine. Il s'agit d'un mécanisme qui permet au citoyen une large participation à la préparation des projets de développement. En effet, le phénomène urbain concerne en premier lieu le citoyen et ce serait injuste de prévoir et organiser l'urbain sans sa participation à la prise des décisions. Néanmoins, la démocratie participative ne doit pas devenir une désobéissance au droit. D'ailleurs, les pouvoirs publics doivent veiller à la bonne application des lois puisqu'elles luttent contre toutes les manifestations négatives de l'organisation de la ville et qu'elles constituent la base de tout un arsenal juridique pour établir une ville exemplaire et durable.

¹ Pasquier (R), Simoulin(V), Weisbein(J) : « La gouvernance territoriale, pratique discours et théories », LGDJ, droit et société, vol 44, 2007, p17.

² Velten (F) : « L'intégration des politiques publiques par le droit de l'urbanisme » mémoire de recherche réalisé dans le cadre de master de droit public spécialité collectivités territoriales, 2009-2010, université Toulouse 1 capitole, p 11.

³ Naciri (M) : « Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement ? », politique urbaine dans le mondes arabe, p13, 14.

⁴Ibid, p14.

La dimension du droit est essentielle à la naissance des villes, puisqu'elle fournit des cadres de référence à l'action. Elle se présente en tant qu'instrument d'organisation de l'action et de l'interaction et en tant qu'ensemble de règles de jeu pour les acteurs. Sauf que dans la ville, il y a toujours le mouvement de résistance au droit, puisqu'elle présente des phénomènes d'évasions (constructions illicites et anarchiques, utilisation illégales d'espaces publics) à l'encontre desquelles il faut lutter pour assurer une bonne maîtrise urbaine.

En définitive, la notion « maîtrise » signifie le contrôle, la domination et la gestion du territoire par un ensemble d'outils de planification, de gouvernance et un ensemble d'outils politiques qui reflètent les réalités sociologiques, économiques et politiques et nécessitent des actions sous forme de stratégies sectoriels ou globales ayant pour objectif la maîtrise urbaine.

Ainsi, la notion « maîtrise » désigne la gestion du cadre urbain par des outils de planification favorisant l'accès au terrain et son encadrement, par des outils de gouvernance urbaine assurant la participation de tous les acteurs de l'État ainsi que le citoyen et par des outils politiques développant l'évolution de la société et les enjeux environnementaux et socio-politiques.

3-Définition de la notion de « maîtrise urbaine »

La nature juridique de la « maîtrise urbaine » pose un problème car on ne peut pas déterminer s'il s'agit d'un principe, d'un concept ou d'une notion juridique ...

À priori, cette notion n'est pas une notion juridique puisqu'elle n'est pas reprise dans les textes juridiques mais elle est conçue comme objectif de toute politique urbaine, de toute action de l'État destinée pour l'urbanisme, de toute règle juridique concernant l'urbain. On peut considérer donc la maîtrise urbaine comme un objectif à atteindre et qui donne des orientations auxquelles le droit positif doit se conformer. Ainsi, c'est une notion qui n'est pas juridique mais qui peut produire des effets juridiques et des sanctions. Il s'agit donc d'une notion complexe qui se situe dans un contexte de généralités et d'abstractions, mais qui présente des objectifs bien précis.

D'un côté, la maîtrise urbaine présente l'organisation générale d'un espace bien déterminé pour le rendre plus agréable à vivre et contient l'ensemble de procédures effectuées par des acteurs publics pour pouvoir aboutir à ces finalités bien précises. D'un autre côté, la maîtrise urbaine doit assurer l'exploitation des ressources et la durabilité de la ville pour pouvoir

léguer aux générations futures un espace urbain répondant à leurs besoins. En fait, la recherche dans la maîtrise urbaine est un travail de combinaison entre ces deux niveaux de réflexions et un essai de trouver une harmonisation entre la ville et ses habitants.

En définitive, **une maîtrise urbaine est une organisation générale du cadre urbain par des acteurs publics centralisés et décentralisés avec la participation du citoyen en utilisant des outils de planification, des outils de gouvernance urbaine et des outils politiques afin de « conditionner le cadre de vie du citoyen et lui garantir un développement durable et un droit à un environnement sain¹ ».** La maîtrise urbaine fait de l'urbain son espace qui présente un pilier fondamental, de droit de l'urbanisme ses outils (l'urbanisme réglementaire, opérationnel, prévisionnel) et du cadre de vie son objectif. Elle doit **« garantir un cadre de vie agréable et sain pour le citoyen² »** pour qu'elle soit réussie.

Le cadre urbain analysé dans cette étude est le territoire tunisien. Le choix du pays est dû à la nécessité d'une véritable maîtrise urbaine dans ce territoire qui subit d'énormes difficultés (habitat anarchique, dégradation de l'environnement, pollution, exode rural, déséquilibre au niveau de répartition, problèmes sociaux...). Une maîtrise urbaine réussie est sollicitée pour résoudre les problèmes urbains de cette ville qui datent de très longtemps.

II- L'HISTORIQUE DE L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA MAÎTRISE URBAINE EN TUNISIE

L'urbanisation est très ancienne en Tunisie. Elle date de trois millénaires. De l'époque berbère à l'Ifrikyia de l'époque punique et des médinas de l'époque médiévale aux métropoles des grandes agglomérations, le fait urbain a toujours changé de dimension.

¹ Article 2 CATU

² Ibidem.

Ainsi les villes d'Ifrikya punique ont été mises en place par le traité d'urbanisme et d'architecture des romains¹. Puis à l'époque musulmane, une autre conception spatiale de la ville s'est substituée à la première, il s'agit de la médina, un modèle de ville axée sur un centre unique où se positionne la grande mosquée entourée des souks qui forment ainsi une enceinte commerciale puis les quartiers avec des maisons qui caractérisent l'architecture musulmane et témoignent d'une certaine conception de la structuration de l'espace et de l'aménagement des villes.

Avec le protectorat, un nouveau mode de vie et de nouvelles habitudes se sont installés en Tunisie, les européens ont apporté avec eux leurs désirs de modernité. Ils ont édifié des villas, des immeubles, ont construit des routes, des voies ferrées et ont contribué à l'émergence des villages, des villes et à l'institution des communes, comme celles de La Goulette en 1884, la Marsa en 1912 et Carthage 1919². En même temps, un besoin d'encadrement urbain s'est imposé et s'est réalisé par des décrets comme le décret du 24 septembre 1885 relatif au domaine public puis le décret du 7 novembre 1882 relatif aux mesures conservatoires des monuments d'art et des documents historiques. Ensuite, le décret du 25 janvier 1929 relatif à l'aménagement et à l'extension des agglomérations urbaines marque une étape importante dans l'historique du droit d'urbanisme en Tunisie. Il planifie l'extension des périmètres urbains en imposant l'élaboration d'un plan d'aménagement³. D'autres décrets sont de même, importants comme le décret du 10 septembre 1943 relatif à l'architecture et à l'urbanisme ont permis de mettre en place les premières mesures réglementaires et opérationnelles de la maîtrise urbaine, le décret du 22 juillet 1943 est relatif aux autorisations de construire, et le décret du 11 janvier 1945 relatif à l'aménagement rural.

Après l'Indépendance, les pouvoirs publics tunisiens se sont trouvés confrontés à une tâche considérable qui consistait en l'achèvement de l'œuvre de décolonisation du pays et la construction d'un état moderne. Il fallait simultanément préparer l'avenir tout en agissant pour réduire les disparités régionales qui constituaient, à l'évidence un obstacle au développement. Ainsi, à partir de 1961, les pouvoirs publics tunisiens ont commencé à prendre conscience de l'importance de la planification comme méthode de développement. Dès lors, le premier

¹ Déterminé par l'usage systématique du tracé orthogonal (vertical) à travers notamment les règles d'alignement, de hauteur et de prospect qui régissait à l'époque romaine.

² Aouij-Mrad(A) : « le précis de droit de l'urbanisme », IORT, 2002, p10.

³ Aouij-Mrad(A) : « droit de l'urbanisme », Latrach, 2014, p10.

document spécifique réservé à l'urbanisme était celui du « règlement national de la construction et de l'urbanisme » élaboré par l'administration en 1969, il s'agit d'un document administratif intérieur qui réglemente le mode d'utilisation des sols et la construction. Ce document est opposable aux particuliers et à l'administration.

La période des années 70 a été marquée par une abondante production de documents d'urbanisme, d'ailleurs, plus de 200 plans d'aménagement urbain ont été établis ou révisés comme par exemple le plan directeur d'urbanisme du grand Sfax (PDU 1975-1977)¹. Ces documents étaient très techniques et rigides, ne prenant pas suffisamment en considération les spécificités de l'urbanisme tunisien (les aspects sociologiques, économiques, environnementaux). La promulgation du premier code de l'urbanisme de 1979 a prévu des dispositions nouvelles concernant les plans directeurs d'urbanisme, l'institution du PAD, la mise en place des PIF et la répartition des rôles entre l'Etat, les CPL et les autres intervenants dans l'établissement des plans directeurs et dans le contrôle de l'urbanisation. Cependant, les communes restent encore dépendantes des institutions publiques en matière d'aménagement, leurs faibles moyens humains et financiers contribuent à réduire leur rôle.

Pendant cette période, et concernant l'habitat, on remarque une certaine désorganisation de l'espace avec une prolifération d'habitat spontané, la dispersion de l'habitat en zones périurbaines, l'accentuation de la littoralisation, la rupture de l'équilibre entre le milieu urbain et rural, la dégradation des milieux naturels.... Le processus d'urbanisation a pris deux formes différentes : une forme réglementaire qui obéit aux dispositions de la réglementation en vigueur et une urbanisation non réglementaire qui engendre des effets nuisibles en matière d'étalement urbain et rend plus coûteux et complexe la viabilisation de l'équipement des quartiers. Ainsi, les pouvoirs publics ont senti la nécessité de réviser le cadre juridique de l'urbanisme et le nouveau code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) a vu le jour en 1994². Il témoignait clairement d'un souci de prise en compte et d'encadrement juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Tunisie. Ce nouveau code fixait les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimale de l'espace, la planification, la création et le développement des agglomérations urbaines. Pour assurer ce résultat, le code instituait divers instruments dont notamment les schémas directeurs d'aménagement et les plans d'aménagement urbains. Par rapport au code de l'urbanisme de 1979, le CATU paraît

¹ Évaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie, février 2004.

² Loi n°94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du CATU, JORT n°96 du 6/12/1994.

innovant à travers l'intégration de la dimension environnementale pour assurer le développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain. Il est donc salutaire que le législateur tunisien de 1994 ait voulu dans le nouveau code mettre en place un encadrement juridique de l'urbanisme en intégrant plus de décentralisation, de démocratie urbaine et d'efficacité. De plus, ce document donne une grande importance à la durabilité de toute action urbaine en énonçant que les dispositions de ce code fixent les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimales de l'espace, la planification, la création et le développement des agglomérations urbaines. Ceci est afin « *de garantir une répartition rationnelle entre les zones urbaines et rurales, et ce dans le cadre d'une harmonisation entre développement économique, développement social, et équilibres écologiques, en vue de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain*¹ ». À travers cet article, le législateur tunisien insiste sur l'idée que toute maîtrise urbaine doit être durable. La problématique générale de l'urbanisme demeure, alors, liée aux différentes dimensions politiques, économiques, financières et culturelles. Toute tentative de réforme doit donc intégrer l'ensemble de ces dimensions.

III- L'INTÉRÊT DE LA RECHERCHE

Cette recherche a de multiples intérêts certains d'ordre juridique (1) et d'autres d'ordre socio- politique (2).

1-L'intérêt juridique de la recherche : le cadre urbain et le droit

Le choix du cadre est justifié par une réalité ; il s'agit de la domination de l'humanité vivante dans les villes. Parmi les difficultés que présentent ce cadre urbain il y a le fait qu'il englobe une multitude de constituants et que sa gestion présente une problématique majeure. Il faut bien préciser que « *le droit de la gestion du sol et des territoires s'est bâti historiquement sur un socle de concepts et de mécanismes qui, élaborés dans le contexte de sociétés*

¹ Article 1^{er} CATU

*essentiellement rurales, ne concernaient pas spécialement la ville*¹ ». Avant, la propriété était rurale, l'administration cherchait à s'adapter au mode de vie rural, mais à partir de la révolution industrielle, suscitée par une réorganisation économique ajoutée aux facteurs non moins importants dont le boom démographique, l'importance de l'exode rural, une expansion urbaine démesurée a envahi les villes.

Face aux résultats négatifs de cette urbanisation excessive, l'État a commandé plusieurs études de fond pour définir une organisation spatio -socio- économique du pays² et les mécanismes nécessaires. Les problèmes urbains se propagent de plus en plus et deviennent envahissants d'où le besoin d'un certain type de droit s'est fait sentir.

Le droit de l'urbanisme intègre un ensemble de solutions aux problèmes d'origine urbaine et qui deviennent ensuite des problèmes d'ordre esthétiques, environnementales, sociales. Le droit de l'urbanisme s'enrichit de valeurs nouvelles, s'efforce de servir des causes essentielles au devenir démocratique de nos sociétés, notamment, le développement durable ce qui est lié à l'enrichissement des pratiques démocratiques au quotidien, de la participation ordinaire des citoyens. D'un jour à un autre, nous nous apercevons que les mécanismes du droit de l'urbanisme ont un mal croissant à maîtriser les problèmes qu'ils s'efforcent d'affronter ; problèmes de globalisation, problèmes financiers, une montée d'individualisme et ceci limite fortement les ressorts de leur efficacité. Ainsi, nous découvrons que le fonctionnement juridique de l'urbain s'appuie sur d'autres ingrédients que les mécanismes de l'urbanisme. Ce qui fait que le matériau juridique d'un cadre urbain est un composé beaucoup plus large que celui des techniques juridiques de l'urbanisme. L'objectif de cette recherche est d'essayer de cerner les principaux axes du cadre urbain, d'essayer de préciser comment ils collent aux phénomènes urbains et les influencent et dans quelles logiques ils s'attachent et ils se séparent ainsi que le rôle du droit dans la maîtrise de ces phénomènes.

¹ Auby (J-B) : « droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexis, janvier 2013, p2

² SDAT, SNAT

2-L'intérêt sociopolitique : la nécessité des politiques urbaines

L'urbanisation excessive cause un développement désorganisé et démesuré des villes et favorise la concentration disproportionnée de la population des villes. D'abord, par rapport à la croissance phénoménale de la population urbaine ce qui agit directement sur la taille des villes et le développement désordonné de celles-ci. Ensuite, par rapport à la transformation et la perte des espaces ruraux proches des espaces urbains sous l'influence de la croissance démographique et spatiale des villes. Enfin, par rapport au changement du mode de vie et la création des bidonvilles qui dévoilent des problèmes sociaux inopérants, créant un défi aux hommes politiques qui traitent ce genre de sujet. La politique d'aménagement urbain ne peut plus être simplement distributive ni uniquement réparatrice des crises que subissent les territoires. Elle doit permettre en particulier d'anticiper les mutations de la société et de l'économie et prendre pleinement en compte les ambitions du développement durable et la nécessité de la prévention des risques naturels et technologiques. Une réforme majeure entreprise par les politiques de l'État est souhaitée pour parer à cette grande incohérence dans l'espace urbain. D'une part, les actions de l'État doivent être centrées sur l'amélioration du cadre de vie du citoyen. D'autre part, des actions partagées avec les régions doivent être basées sur de nouveaux modes de contractualisation fondés sur l'équilibre et la confiance, avec un constant souci de simplification des procédures, et une amélioration des capacités d'ingénierie et de coopération des régions¹.

VI- PROBLÉMATIQUE ET PLAN

Ce sujet pose un ensemble de questions : Pourquoi une maîtrise urbaine? Quels sont les objectifs à réaliser? Quels sont les moyens mis en œuvre pour la réalisation des objectifs de la maîtrise urbaine ?

À travers cette étude nous allons essayer de démontrer la nécessité d'une maîtrise urbaine adéquate et préciser les moyens mis en œuvre pour la réalisation de ses objectifs. Ainsi nous tenterons de répondre à la problématique suivante : **quels sont les moyens de mise en œuvre**

¹ 40 ans d'aménagement du territoire, Claude Lacour, Aliette Delamarre, Muriel Thoin, P4

de la maîtrise urbaine dans le cadre des objectifs fixés par le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme relatifs à l'utilisation optimale de l'espace en vue de garantir un développement durable ?

Pour répondre à cette problématique, nous allons étudier les deux principaux objectifs de la maîtrise urbaine fixés par l'article premier du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme¹ et rechercher dans une première partie les moyens de mise en œuvre de la maîtrise urbaine relatifs à l'utilisation optimale de l'espace urbain. La deuxième partie de cette recherche mettra en lumière les moyens relatifs à la durabilité du cadre urbain.

La réalisation du premier objectif relatif à l'utilisation optimale de l'espace urbain nécessite le recours à la planification pour pouvoir organiser convenablement son espace urbain, ensuite, le recours aux moyens de maîtrise foncière pour réaliser les opérations d'aménagement urbain nécessaires afin de réaliser un développement urbain approprié à ses besoins. Enfin, s'impose le recours à la gouvernance urbaine locale pour dépasser les problèmes de la centralisation et viser de plus en plus la participation du citoyen à la prise de décisions adéquates quant à ses difficultés quotidiennes.

Le deuxième objectif consiste en la recherche de la durabilité du cadre urbain dans toutes ses dimensions. Il nécessite des actions visant un environnement durable qui garantit un cadre de vie meilleur, des actions visant d'une part le développement économique durable afin de développer le niveau de vie du citoyen et d'autre part la gérance des problèmes sociaux en vue de favoriser au citoyen l'intégration sociale et spatiale dans son espace urbain..

Partant de ce qui précède notre travail portera sur :

- **Première partie la recherche de l'utilisation optimale de l'espace urbain**
- **Deuxième partie la recherche de la durabilité du cadre urbain.**

¹ « Les dispositions du présent code fixent les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimales de l'espace, la planification, la création et le développement des agglomérations urbaines afin : de conditionner le cadre de vie, d'assurer l'exploitation rationnelle des ressources, de protéger les zones de sauvegarde, de protéger les sites naturels et culturels y compris les sites archéologiques tels que définis par l'article 2 du code de patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, d'assurer la sécurité et la santé publique, de garantir une répartition rationnelle entre les zones urbaines et rurales et ceci dans le cadre d'une harmonisation entre développement économique, développement social, et équilibre écologiques, en vue de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain »

**PREMIÈRE PARTIE : LA
RECHERCHE DE
L'UTILISATION
OPTIMALE DE L'ESPACE
URBAIN**

L'urbanisation contemporaine se diffuse dans l'ensemble de l'espace d'une façon tellement fluide qu'elle affecte tous les champs, tous les paysages (forêts, déserts...). Il faut dès lors réinventer un univers urbain comme la ville pour pouvoir gérer le territoire urbain et analyser une planification qui englobe le territoire concerné. Cependant, dans un espace urbain occupé par des « *individus-habitants*¹ », chaque individu, est le fabricant de son propre espace, il est « *l'aménageur-urbaniste* » qui organise, par ses pratiques quotidiennes, son habitat et contribue ainsi à la construction permanente de l'urbain. Aucun citoyen n'est dépourvu de cette capacité commune liée au simple fait d'habiter, qui varie selon la position sociale de chacun, les outils (cognitifs et pratiques) qu'il utilise, les moyens économiques dont il dispose et les fonctions qu'il exerce, les actions réalisées auront ainsi plus ou moins d'impact. L'espace urbain est alors, en ce sens « *multi-auto-organisé*² » à toutes les échelles (locales, globales...). Cela ne signifie pas qu'il soit sans organisation et sans ordre, mais plutôt qu'il nécessite la contribution de plusieurs intervenants pour tracer les limites de cette auto-organisation.

Toute maîtrise urbaine doit avoir pour but une utilisation optimale de l'espace. La réalisation de cet objectif nécessite :

- **Le recours à la planification de l'espace urbain (Titre 1)**
- **Le recours aux moyens de la maîtrise foncière (Titre2)**
- **Le recours aux moyens de la gouvernance urbaine (Titre3).**

¹ Lussault (M) : « L'informel comme principe », revue tous urbains, édition n°0 décembre 2012, p11.

²Ibidem.

TITRE 1 : LE RECOURS À LA PLANIFICATION DE L'ESPACE URBAIN

« Dans la ville, ... le sol est rare ; il l'est plus ou moins, il l'est relativement, il l'est toujours, un peu parce que la ville est un lieu de concentration des hommes et des activités. Dans la ville, il y a donc toujours compétition pour l'usage des sols, une compétition qui se manifeste entre utilisateur et des utilisations possibles.¹ ». Cette compétition doit être réglementée pour que la ville puisse remplir ses fonctions civilisatrices ; « les conflits d'occupation ne peuvent pas être réglés par des arrangements particuliers, pour des raisons qui tiennent notamment à l'ampleur des coûts de transaction. C'est la fonction de l'urbanisme d'assurer la régulation collective nécessaire qui consiste ... dans les plans d'urbanisme² ».

Les plans d'urbanisme sont la synthèse de toutes ces données dans des documents qui ont pour mission la création d'une ville équilibrée répondant aux besoins et préoccupations de la population. Ce qui diffère entre une ville et une autre, c'est le niveau des équipements qui représente l'un des constituants de la planification et qui définit par ailleurs le degré d'efficacité économique dans la conception de la ville.

Les villes ont des conceptions différentes. Elles sont généralement organisées autour de centres regroupant des activités politico-administratives et des sièges d'entreprises. De plus, ces conceptions abritent une diversité puisque nous y trouvons des quartiers d'habitat, des quartiers résidentiels, d'autres pour le logement social, etc... *« À l'examen, cette structure laisse apparaître, donc, des centralités et des polarités³ ».* Ces villes peuvent être monocentriques, c'est-à-dire qu'elles peuvent être regroupées autour de leur centre, ou

¹ Auby (J-B) : « Droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexis, p103.

² Ibid, p104.

³ Ibid, p91.

polycentriques ayant plusieurs centres. Concernant les villes polycentriques, nous pouvons donner l'exemple de la ville américaine étalée et contenant plusieurs centres. En contrepartie, nous trouvons la ville européenne ancienne et la ville tunisienne qui tendent traditionnellement à la concentration et au monocentrisme. D'une façon générale, les agglomérations tendent à devenir polycentriques, puisque le développement périurbain crée des centralités alternatives.

En même temps, « *Les villes ne sont pas seulement structurées par l'existence d'un ou de plusieurs centres, elles le sont aussi par la différenciation physique, sociale, économique qu'elles abritent. Elles peuvent abriter une mixité assez constante, d'un quartier à l'autre, ou être au contraire très polarisées, les activités économiques s'isolent, le pavillonnaire et l'habitat groupé chacun de son côté, les pauvres et les riches strictement séparés¹...* ».

À travers une planification urbaine multiple, les autorités concernées peuvent accomplir leur devoir de maîtrise quant à l'utilisation de l'espace en orientant l'extension des villes monocentriques ou polycentriques, vers une mixité sociale équivalente, vers des activités économiques nouvelles.

Dans tous les systèmes urbains, nous trouvons un plan d'urbanisme de base à vocation plus ou moins générale, et qui va se situer au niveau de la collectivité territoriale élémentaire. Dans le système tunisien, il s'agit du plan d'aménagement urbain. D'ailleurs, selon l'article 134 de la loi organique des communes, chaque commune doit avoir son plan d'aménagement, de ce fait le PAU apparaît comme l'outil réglementaire de l'urbanisme communal appartenant au droit commun (chapitre 1 : le PAU le document de base de la planification urbaine). Mais à côté de ce document d'urbanisme de base, nous allons trouver d'autres plans, schémas, programmes et documents. Certains ont une emprise territoriale large, d'autres au contraire sont plus restreints (chapitre 2 : les documents secondaires de la planification urbaine).

¹Ibid, p 91,92.

CHAPITRE 1 : LE PLAN D'AMÉNAGEMENT URBAIN LE DOCUMENT DE BASE DE LA PLANIFICATION URBAINE

La planification urbaine est le résultat logique de l'urbanisme. Elle consiste à « *tirer d'une connaissance du fonctionnement des villes les secrets d'une maîtrise de leur devenir*¹ ». Elle présente le fondement même de l'urbanisme, « *c'est-à-dire l'idée d'une planification spatiale tendant, à partir d'une connaissance et d'une représentation aussi précise que possible de l'état de la ville, à définir les orientations de son devenir souhaitable, quartier par quartier, et les efforts corrélatifs que les autorités publiques devront faire, ainsi que les contraintes corrélatives qu'elles devront imposer aux acteurs privés*². »

En Tunisie, la prise de conscience de la nécessité d'une planification urbaine s'est initiée depuis le décret du 25 janvier 1929 relatif à l'extension des agglomérations. Ce texte marque une étape importante dans l'histoire de la planification urbaine en Tunisie, puisque pour la première fois, l'extension des périmètres urbains va être planifiée à travers leur plan d'aménagement. Depuis, la conscience de l'obligation d'intervention de l'État pour l'aménagement et l'agencement des villes et des agglomérations a été accentuée par les textes ultérieurs relatifs à l'urbanisme et l'organisation des villes comme le décret du 10 septembre 1943 relatif à l'architecture et l'urbanisme, puis par le code de l'urbanisme de 1979 qui a marqué une étape importante dans le passage des textes isolés vers un ensemble de législations classifié dans un code appelé le code de l'urbanisme. Enfin, le CATU promulgué en 1994 témoigne d'un souci d'un encadrement juridique de l'urbanisme en Tunisie. Ainsi, il a mis en place le document de base qui reflète l'urbanisme tunisien, il s'agit du PAU, le

¹ Ibid, p105.

²Ibid, p105, 106.

document qui présente la charte d'aménagement communale désignant la souveraineté de la commune dans la gérance de son territoire. Cependant, il ne présente pas le seul plan qui organise la ville, d'autres plans existent.

Pour étudier la maîtrise urbaine en Tunisie, nous devons présenter, d'abord, ce document (section1). Dans un deuxième lieu, nous dévoilerons l'éventail des réglementations existantes au sein de ce document (section 2).

SECTION 1 : LA PRÉSENTATION DU PLAN D'AMENAGEMENT URBAIN

Le PAU constitue la première référence concernant l'urbanisme communal, son objet général étant essentiellement « *de fixer les règles et les servitudes du sol*¹ ». Il s'agit d'un outil de planification urbaine par excellence puisqu'il étudie la situation existante dans tous les domaines et qu'il trace la trajectoire pour l'évolution future. En effet, ce document contient « *des études concernant la situation sociale, démographique et économique existante de la localité concernée*² », « *les perspectives d'évolution et notamment celles relatives à l'habitat, aux activités économiques et aux équipements publics*³ », et « *les perspectives d'évolution des zones urbanisées et des zones d'urbanisation future*⁴ ». Ce document contient, de même, les incidences de la mise en œuvre du PAU sur les spécificités physiques et environnementales du site concerné ainsi que les mesures à prendre pour leur protection et leur mise en valeur⁵. C'est donc un document qui englobe les différentes alternatives de la maîtrise urbaine.

¹ Article 12 CATU.

² Article 2 de l'arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995, portant définition des pièces constitutives du plan d'aménagement urbain, JORT n°82 du 13/10/1995.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

Sur le plan formel, le PAU se présente comme un dossier¹ volumineux. Il contient, en même temps, des analyses d'orientations, des cartes graphiques et des annexes et chacune de ces catégories de documents fournit des informations supplémentaires sur le plan et l'espace concernée par l'aménagement. Dans ce dossier, nous allons trouver ; d'abord, des documents d'orientation sous forme de rapport analytique, prospectif et technique, dans le sens où la commune est censée expliquer les raisons de la planification en précisant par un rapport de présentation un bilan de la situation sociale, démographique et économique existante de la localité concernée et un exposé sur les perspectives d'évolution². Ensuite, nous détectons dans ce dossier des documents graphiques³; des cartes diverses qui indiquent le tracé des voies délimitant divers périmètres, des emplacements réservés aux ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux espaces verts, aux zones soumises à des servitudes d'utilité publique et aux zones assujetties à une réglementation particulière... Enfin, le dossier comprend des annexes⁴ dont beaucoup sont précieux de point de vue juridique, comme par exemple ceux indiquant les servitudes relatives aux domaines publics, routier, maritime et hydraulique, aux sites culturels, aux secteurs sauvegardés, aux monuments historiques et autres.

En outre, en tant que document prospectif, les études contenues dans ce document doivent proposer des moyens de mise en œuvre du PAU, notamment ceux favorisant une maîtrise urbaine appropriée. En tout, il s'agit d'un document qui étudie à la fois la situation existante de la zone concernée avec ses avantages et ses inconvénients et trace une stratégie pour son organisation future pour qu'elle réponde plus aux besoins de la cité dans l'avenir joignant à ceci un souci d'efficacité urbaine et de respect de l'environnement urbain.

Le PAU est un document très intéressant pour la planification urbaine sauf que son élaboration présente des défaillances qui expliquent ses limites. En effet, la procédure d'élaboration de ce documents est à la fois longue et complexe, tantôt centralisés tantôt décentralisés. Ceci reflète à la fois l'importance de ce document et ses handicaps. Cette

¹ Les documents que comporte ce dossier sont indiqués par l'arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995 portant définition des pièces constitutives du plan d'aménagement urbain.

² Notamment celles relatives à l'habitat, aux activités économiques et aux équipements publics, les perspectives d'évolution des zones urbanisées et des zones d'urbanisation future, les spécificités physiques et environnementales du site concerné et les mesures à prendre pour leur protection et leur mise en valeur.

³ Article 3 de l'arrête du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995 portant définition des pièces constitutives du plan d'aménagement urbain. JORT n°82 du 13/10/1995.

⁴ Ibid, article 5.

procédure débute par la délimitation de la zone concernée par l'établissement du PAU qui se fait par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme¹. Cet arrêté sera, ensuite, affiché au siège du gouvernorat ou de la commune concernée et fera l'objet d'un avis par la voie de la presse auditive et écrite. À ce moment, la collectivité publique locale (CPL) concernée se charge de l'élaboration du projet du PAU avec la collaboration des services régionaux ainsi que les entreprises publiques concernées. Le projet élaboré sera soumis au conseil municipal qui ordonne l'affichage au siège de la municipalité ou de la délégation du gouvernorat afin que le public en prenne connaissance pour commencer les délais d'enquête publique². Le projet sera transmis par la suite, avec les oppositions et les observations résultantes de l'enquête aux services régionaux directement concernés pour modifications nécessaires et mise en harmonie avec les autres plans. Ainsi, le nouveau projet sera soumis au conseil régional pour délibération³. Enfin, il sera approuvé par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme⁴.

C'est une procédure démocratique qui s'intéresse aux avis des concernés par le PAU et qui donne de la valeur aux élus qui participent à la délibération, donc à la prise de décision. Néanmoins, c'est une procédure longue, complexe et nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs publics qui doivent collaborer ensemble, ce qui entraîne sa lourdeur. En effet, cette élaboration est confrontée à plusieurs difficultés ; D'abord, la lenteur de l'action administrative puisque l'élaboration peut durer entre 4 et 5 ans, vu le va- et -vient incessant entre l'administration centrale, la direction régionale et la CPL concernée⁵. Ensuite, cette lenteur dans l'élaboration du PAU cause une imprécision entre la situation analysée tout au long de l'élaboration du document et la situation urbaine qu'il est censé planifier et encadrer. La situation existante sur terrain s'est déjà modifiée accélérant ainsi la révision de ce document. Cette révision doit passer par la même procédure que l'élaboration ce qui la rend inefficace. De plus, il existe un autre obstacle pratique lié à l'élaboration du PAU exprimé par les études urbaines qui montrent une prédominance de l'État et des administrations régionales au niveau

¹ Article 14 du CATU, soit sur son initiative, soit sur proposition de la CPL concernée et ce après avis des services régionaux et l'avis des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement.

² Article 16 CATU

³ Ibid, article 17.

⁴ Ibid, article 19.

⁵ Aouij- Mrad (A) : « Précis du droit de l'urbanisme », 2002, p63.

de la production du financement et de la gestion du PAU¹. De même, ces études ont observé une absence de concertation et de coordination entre les acteurs, due à la faiblesse des capacités communales de financement mais encore à la dépendance quasi-totale des communes au budget de l'Etat². Enfin, une autre carence pratique peut être constatée au niveau de l'exécution du PAU sur terrain après son approbation, il s'agit des actions de délimitation des voies et équipements. En effet, les CPL n'ont pas généralement les moyens financiers nécessaires pour ces travaux et la fiscalité locale est inadaptée pour contribuer au financement des travaux d'aménagement. Il faut alors revoir la possibilité d'instituer une taxe d'urbanisation.

Il est important d'avoir un document de planification qui organise le territoire concerné, cependant, il faut qu'il soit efficace et utile. Pour arriver à cette finalité, il faut revoir la procédure d'élaboration du PAU. Cette révision doit prévoir des mécanismes pour mieux gérer le temps de l'élaboration et lui introduire plus de simplicité et de fluidité au niveau de la relation entre les acteurs concernés par l'élaboration et en renforçant de plus en plus la collaboration entre eux. De même, il y aurait lieu de revoir les moyens financiers et humains du CPL pour pouvoir établir ce document pilote de l'extension urbaine adapté, lequel contient un ensemble de réglementations qui présentent la charte de l'organisation de la ville (B).

¹ Turki(S-Y), Mahjoub (A) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, réglementation et instruments d'urbanisme, diagnostic et recommandation », ministère de l'équipement, l'urbanisme et le développement durable, octobre 2014, p11.

² Ibidem.

SECTION 2 : L'ÉVENTAIL DE RÈGLEMENTATION AU SEIN DU PLAN D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Les plans d'urbanisme sont porteurs d'une multitude de règles (de hauteur, de densité, de constructibilité) qui régissent directement l'usage des sols. Le document de planification urbaine sert à la fois d'instrument politique orientant l'urbanisme local et juridique précisant les réglementations d'occupation du sol.

Dans le système tunisien, le plan d'aménagement urbain est l'élément de base qui réglemente l'occupation du sol et qui assure sa régulation. Il encadre non seulement les constructions nouvelles, mais aussi les travaux réalisés sur les constructions existantes. Au niveau local, le plan d'aménagement urbain présente le mécanisme de maîtrise le plus important, le plus large dans son étendue, et le plus précis dans ses effets. Situé au niveau communal, ou dans certains cas au niveau intercommunal, il présente à la fois un plan et un règlement ; il définit les grandes orientations de l'évolution du territoire communal en termes d'infrastructure, de logement, de protection contre les risques et en même temps, il fixe les règles d'occupation du sol. D'ailleurs, d'après l'article 12 du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le PAU doit fixer les règles et les servitudes d'utilisation du sol. Nous pouvons alors classer la réglementation existante au sein du PAU à travers deux points dont le premier concerne la fixation des servitudes d'utilisation du sol (sous-section 1) et le deuxième concerne les règles d'utilisation du sol (sous-section 2).

Sous-section 1 : La fixation des servitudes d'utilisation du sol

D'après l'article 12 CATU « *Les PAU fixent notamment les règles et servitudes d'utilisation des sols* ». Les servitudes constituent une charge existante de plein droit sur des immeubles, bâtiments, ou terrains ayant pour effet soit de limiter ou d'interdire l'exercice du droit des propriétaires sur ses immeubles, soit d'imposer la réalisation des travaux. Ces servitudes peuvent être de deux catégories, les servitudes du droit privé et les servitudes administratives affectant le sol. Les servitudes du droit privé sont toujours délivrées sous réserve du droit des tiers (servitudes de vue, servitudes d'écoulement, droit de passage...), leur violation n'entache pas la légalité du permis de construire et ne constitue pas des règles d'urbanisme, c'est pour cette raison qu'on ne va pas l'aborder dans cette recherche.

Les servitudes administratives sont des limitations administratives du droit de propriété, elles sont établies dans un but purement urbanistique, c'est-à-dire dans un but d'intérêt général.

Nous distinguons deux genres de servitudes ; les servitudes d'urbanismes (1) et les servitudes d'utilité publique (2), leur effet est différent(3).

1-Les servitudes d'urbanisme

Les servitudes d'urbanisme sont des servitudes directement liées au PAU et qui imposent des contraintes d'utilisation du sol à un terrain¹ en raison de sa localisation dans l'intérêt général². Elles ne peuvent être instaurées que dans un but urbanistique, en premier lieu, et d'intérêt général, en deuxième lieu. Elles sont départagées en servitudes passives sous forme d'interdiction³, de limitation et servitudes actives, sous forme d'obligations⁴. Les servitudes d'urbanisme peuvent fixer des réglementations de prospect ; c'est-à-dire des règles

¹ Article 12 CATU alinéa 6) Les règles d'urbanisme relatives au droit d'implantation des constructions, à leur nature et à leur affectation, à condition de respecter les procédures pouvant renforcer l'intégration sociale au sein des agglomérations, une meilleure utilisation des sols, et de respecter également les besoins générés par la situation particulière des handicapés. »

² Jégouzu (Y) : « Droit de l'urbanisme, dictionnaire pratique », éditions le Moniteur, 2011, p939.

³ De construire, d'élever une construction, dépassant une certaine hauteur, de dépasser un cos maximal....

⁴ De construire selon certains normes, de peindre l'extérieur en certains couleurs, de réaliser des plantations...

d'implantation des constructions par rapport aux voies et aux emprises d'ouvrages publics, par rapport aux limites séparatives des parcelles, les unes par rapport aux autres sur une même parcelle ayant vocation à cet effet¹. Ils peuvent aussi réglementer l'aspect extérieur des constructions², le type de revêtement, le type de toiture, l'aménagement de leurs abords, l'exigence d'un écran de verdure pour isoler certaines constructions de la voie publique par exemple...

La commune peut imposer aux constructeurs à partir des règles d'urbanisme des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement et des obligations en matière de réalisation d'espaces verts³. Les règlements d'urbanisme réglementent aussi les constructions, en imposant des règles de hauteur, et d'emprise au sol, souvent exprimée sous forme de coefficient d'occupation du sol et coefficient d'utilisation foncière⁴. Parmi les règlements spécifiques au sol urbain, on peut citer le rôle de la commune qui dans le cadre de ces attributions, peut imposer au propriétaire des contraintes qui peuvent le priver d'utiliser son sol comme il le prévoit.

Le choix de ces servitudes est important pour toute maîtrise urbaine comme outil de réglementation du sol et de planification urbaine qui impose en pratique les choix urbains des CPL.

2-Les servitudes d'utilité publique

Les servitudes d'utilité publique constituent une catégorie particulière de servitudes administrative. Elles affectent l'utilisation du sol comme les servitudes d'urbanisme, mais à leur différence, ne trouvent pas leur origine dans le code de l'urbanisme⁵, à l'exception des servitudes de passage sur le littoral⁶. En effet, elles sont issues de textes juridiques insérés parfois dans le code du patrimoine ou dans le code forestier ou faisant l'objet d'une loi

¹ Alinéa 6, 7, 8 section2 de canevas types de règlement d'urbanisme annexe à l'arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995 portant définition des pièces constitutives du plan d'aménagement urbain.

² Ibid, alinéa 10 section2,

³ Ibid, alinéa 12,13, section2,

⁴ Ibid, alinéa 9, 10, 14, section2

⁵ Jégouzu (Y) : « Droit de l'urbanisme dictionnaire pratique », Le Moniteur, 2011, p 941.

⁶ Article 25 CATU

indépendante pour des raisons de circulation¹, de sécurité publique, d'ouvrages militaires², de conservation du patrimoine, etc. De plus, ces servitudes relèvent un caractère d'ordre public et sont opposables aux administrés.

Le document de PAU doit indiquer en annexe la liste des servitudes relatives aux domaines publics routier, maritime et hydraulique, aux sites culturels, aux secteurs sauvegardés, aux monuments historiques...³

L'approbation du PAU emporte déclaration d'utilité publique des travaux projetés⁴. Dès l'approbation du PAU, les autorités publiques sont tenues de matérialiser sur terrain les limites des emplacements réservés par des signaux visibles, cette action emporte information du public. Matériellement, il s'agit de servitudes au profit des réseaux publics, des eaux, d'assainissement, de l'électricité, de gaz, et des télécommunications. Les dispositions de ce texte peuvent être nécessaires en cas d'inexistence des servitudes prévues par des textes spéciaux (code des eaux, loi sur assainissement) ou reproduire des servitudes de protection pour ces réseaux déjà prévues ou enfin les aggraver si les mesures de protection prévues par les textes spéciaux s'avèrent insuffisantes..

3-Les effets des servitudes administratives

Les servitudes administratives sont un ensemble de réglementations nécessaires pour toute maîtrise d'un territoire urbain. Cependant, elles peuvent entraîner des dommages directs aux propriétaires qui ont le droit de jouissance et d'usage de leurs propriétés. Les dommages que provoquent les servitudes sont de deux genres ; d'abord des dommages directs sur la propriété elle-même et qui peuvent prendre la forme d'une occupation temporaire ou une dépossession privant la propriétaire de bénéficier de son terrain, soit à cause des constructions édifiés sur sa propriété soit à cause de toute autre installation plantée sur son terrain⁵. Ensuite, il existe des

¹ Nous avons l'exemple du décret de 30 juillet 1931 relatif aux passages à niveau créant une servitude de visibilité de 110 mètre à partir de la voie ferrée.

² Nous avons l'exemple du décret du 18 octobre 1906 relatif entre autre aux servitudes militaires interdit toutes constructions ou plantation pouvant gêner le champ de vue des sémaphores et des postes photo-électriques.

³ Article 5 de l'arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995, portant définition des pièces constitutives du plan d'aménagement urbain. JORT n°82 du 13/10/1995.

⁴ Article 19 CATU

⁵ Ferchichi (W) : « La responsabilité administrative en matière de construction, l'embarras des régimes juridiques, études juridiques, n°11, 2004, p 232.

dommages indirects qui entraînent un manque à gagner pour le propriétaire et dans ce cas, les servitudes entraînent la non exploitation de la propriété pendant un moment. Ce qui prive le propriétaire du terrain d'utiliser son bien convenablement ou d'en tirer profit.

Le régime juridique de l'indemnisation à ses servitudes est un régime légal qui applique « *deux poids de mesures*¹ ».

Les servitudes d'utilité publique sont, par ailleurs, indemnifiables à chaque fois qu'elles causent un dommage aux propriétaires, sur la base de la responsabilité de l'administration, du fait des agissements légaux de l'administration. Quant aux servitudes d'urbanisme, d'après l'article 23 du CATU, le principe de base qui gère ce genre d'urbanisme est le principe de non indemnisation des dommages causés du fait des servitudes légalement établies par les règlements d'urbanisme.

Cependant, ce principe a des exceptions et énonce des dédommagements si certaines conditions se réunissent ; d'abord, il faut que le dommage soit matériel, direct et certain, résultant de ces servitudes. Ensuite, il faut qu'il atteigne un degré de gravité. En effet, si suite à la servitude, une partie dépassant le quart de la superficie totale du terrain reste inexploitable, le dommage est alors indemnifiable même si aucune construction dûment autorisée n'est implantée. Cette exigence n'est cependant opérante que si la partie restante est exploitable². Toutefois, les propriétaires dont l'immeuble est devenu inexploitable en totalité peuvent demander leur acquisition par l'administration.

Sous-section2 : Les règles d'utilisation du sol

Parmi les données présentes dans un PAU, il y a le zonage (A) et la densité des constructions (B)

¹Ibid, p234.

² Ferchichi (W) : « La responsabilité administrative en matière de construction, l'embarras des régimes juridiques, études juridiques, n°11, 2004, p236.

A- Le zonage

Le zonage est « *l'opération qui consiste à diviser le territoire couvert par un document de planification spatiale en zones et secteurs dans lesquels l'occupation des sols est soumise à des réglementations différentes*¹ ». Il permet « *d'organiser l'utilisation de l'espace en délimitant des portions d'espace affectées à une utilisation spéciale et dotée d'un régime particulier*² ». C'est un caractère de maîtrise urbaine qui tend à découper le territoire en zone soit en fonction de leur modalité d'aménagement ou de son échelonnement dans le temps soit « *les zones selon l'usage principal qui leur est assigné ou selon les activités dominantes qui peuvent y être exercées et celles qui doivent être interdites*³ »

Le zonage est, alors, une technique de développement de la planification il vise à maintenir une certaine affectation différente du sol urbain ou à orienter une zone à une affectation nouvelle. Il s'agit d'un découpage du sol urbain divisant le territoire de la municipalité en « *zones de protection des monuments historiques, les zones de sauvegarde, les sites culturels, archéologiques, agricoles et naturels ayant fait l'objet d'une réglementation de protection, de sauvegarde ou de mise en valeur ainsi que les zones devant être conservées eu égard à leurs spécificités, telles que le littoral*⁴ ». Le zonage spécifie pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, les densités d'occupation du sol, l'espace entre constructions, ainsi que la proportion du terrain qui peut être occupée par une construction, les dimensions et le volume de ces constructions, leur architecture et leur apparence extérieur.

L'importance de zonage en tant qu'une technique de protection et outil de maîtrise urbaine est multiple, d'abord, il permet une gestion écologiquement rationnelle de l'espace en tenant compte de la nature, des spécificités du sol concerné, des possibilités écologiques de chaque zone, et la soumission d'une zone à des conditions spécifiques. Ensuite, il permet de spécifier l'espace urbain d'une protection particulière suivant le type d'activité exercée qu'il s'agisse des zones à dominances industrielles, des zones d'habitation et d'orienter les activités et les agissements qui s'y déroulent en fonction des caractéristiques des zones différentes, soit par le

¹ Jégouzo (Y) : « Droit de l'urbanisme, dictionnaire pratique », éditions le Moniteur, 2011, p 1011.

² Van lang (A), Gondouin (G), Inserquet-Brisset (V) : « Dictionnaire du droit administratif » dictionnaires Sirey, 2011, p 451.

³ Article 12 CATU.

⁴ Ibid, alinéa 4

recours à l'interdiction, ou à la permission totale. Enfin, il sert à piloter les constructions et les modalités d'occupation des sols suivant d'une part les besoins recherchés par la société (emploi, transport...), d'autre part, les besoins de la zone en infrastructures et équipements. D'ailleurs, il convient au législateur de corriger les mauvais réflexes par des moyens incitatifs et impératifs et ce à partir de l'établissement des plans d'urbanisme. Ceci se concrétise par une politique volontariste de mixité qui se traduit par l'institution du zonage comme un objectif de la planification urbaine.¹

Sur le plan juridique, l'importance du zonage dépend essentiellement du point de savoir dans quelle mesure l'affectation prévue pour les zones présente un caractère contraignant, s'il est établi dans un document juridique obligatoire, il en découle alors soit l'impossibilité totale de construire lorsque la zone est déclarée inconstructible par le document soit l'impossibilité de réaliser des constructions n'ayant pas les autorisations nécessaires par le document de la zone considérée. Par exemple zone liée à l'agriculture, toute construction n'est pas liée à ce domaine est interdite.

De point de vue technique, il n'existe pas un texte législatif ou réglementaire qui définit le zonage ou qui classe les différents types de zones, mais il existe une légende urbaine unifiée² qui a été publiée par le ministère de l'équipement et de l'habitat direction de l'urbanisme en 1997 abordant les zones urbaines, les zones non urbanisables, les ouvrages, les bâtiments, les voiries, les différents périmètres et limites, les règles particulières...³. En utilisant des sigles pour la représentation de chaque zone, l'administration veut instituer des modes de représentation symbolique dans tous les documents d'urbanisme. Selon les représentations graphiques, on identifie deux genres de zones urbanisables et non urbanisables et chacune des zones contient plusieurs sous catégories. D'abord, on trouve les zones urbaines destinées à l'urbanisme et classées en cinq sous types⁴, elles sont désignées par la lettre (U), ce sont : la zone résidentielle (UA)⁵, les zones polyfonctionnelles ou civiques (UB)⁶, les zones d'activités

¹ Bousataa (S) : « droit de l'urbanisme », ARTYO, 1999, p75

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibid, p76, 77.

⁵ Ce sont des zones où domine l'habitat sans que cela n'empêche l'existence d'autres activités contient trois catégories collectifs, semi-collectif et individuel.

⁶ Ce sont des zones qui peuvent comprendre l'habitat, les services, les bureaux, le commerce, les restaurants, les hôtels et les activités récréatives

industrielles, artisanales et de dépôt (Ui)¹, les zones vertes (UV)², les zones à réglementation particulière (UP)³. Ensuite, les zones non urbanisables (ZNA), à l'intérieur desquelles l'urbanisation est interdite. Ce sont des zones dont la sauvegarde est nécessaire, elles sont classées en quatre types ; les zones à l'intérieur desquelles il est interdit de construire (NAI)⁴, les zones soumises à des servitudes⁵, les zones de protection des ressources naturelles (NAR)⁶, les zones agricoles (NAa)⁷

Quoi qu'il en soit, la pratique du zonage est portée à la charge de la CPL qui doit après l'approbation du plan d'aménagement, « ***entreprendre sur le terrain toutes les mesures d'ordre pratique pour la délimitation des zones réservées aux voies, aux places publiques, aux espaces verts et aux aires destinées aux équipements collectifs et ce par des bornes de délimitation apparentes***⁸ ».

Le tribunal administratif a veillé toujours au respect de la technique de zonage⁹ qui relève du libre choix des planificateurs publics. Cette liberté s'étend à l'institution des règles harmonieuses justifiées par la logique de l'urbanisme. Face au pouvoir discrétionnaire de l'administration, le juge administratif ne peut exercer qu'un contrôle restreint qui a pour limite de détecter l'erreur manifeste du classement d'une zone opérée par l'administration.

Le zonage est protégé, aussi, par la loi. En effet, le législateur tunisien énonce qu'« ***un espace vert ayant acquis cette vocation par l'effet d'un plan d'aménagement ne peut la perdre que par décret***¹⁰ » et « ***ne sont pas permis l'édification des constructions sur des terrains nus***

¹ Comprend les zones d'artisanat (UiA), les zones d'industries manufacturières (UiB), les zones d'industrie lourdes, de gisement et d'énergie, les zones de dépôt et de stockage (Uid).

² Comprend les zones vertes aménagées parcs et jardins publics(Uva), les zones vertes équipées (UVb) abritant des activités sportives et récréatives, les zones naturelles non équipées (UVd), les cimetières (UVe), les espaces publics (UVF)

³ Contiennent les PIF et les périmètres de protection et de mise en valeur

⁴ Interdiction due aux nuisances, pollution, risque d'inondation.

⁵ Interdiction résultant aux servitudes d'utilité publique ou afférente à des zones militaires ou différentes réseaux (gaz, électricité...)

⁶ Littoral, grottes, dunes de désert...

⁷ Bousataa (S) : « Droit de l'urbanisme », ARTYO, 1999, p78, 79.

⁸ Article 20 CATU.

⁹ TA, 7 juillet 2000, n°16086, nezha ellouze C/ président de la municipalité de Sfax.

¹⁰ Article 20 CATU.

situés...à l'intérieur des zones délimitées conformément aux dispositions de l'article 20¹».

Les dérogations résident dans la technique de déclassement. Le zonage concerne généralement des zones naturelles protégées à raison de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol et du sous-sol, ou à raison de l'existence de risques et de nuisance ou de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et leurs intérêts.

Outre le zonage, le plan d'aménagement urbain contient autres règles visant à encadrer la taille, la position, la forme, voire l'aspect esthétique des constructions. Parmi ces règles, celles concernant « la densité des constructions autorisées dans tout ou partie d'une zone affectée...² » qui limitent le taux d'occupation du sol par les constructions. Elles sont inspirées par des motifs divers, l'ensoleillement, la sécurité, l'esthétique de la cité...

B-La densité

D'une façon générale la densité est le rapport entre un indicateur d'occupation du sol³ et une superficie de sol (quartier, pays, région⁴) ». En droit d'urbanisme, la densité ⁵ est une technique qui *« permet de circonscrire le rapport entre la superficie des constructions implantées sur un terrain en tant que tel de manière à harmoniser la densité des constructions⁶ »*. Elle permet d'évaluer la rentabilité sociale et économique du projet de développement résidentiel, commercial ou industriel et de favoriser un accroissement de l'utilisation des infrastructures et des équipements publics, une réduction des coûts publics de transport, une amélioration ou une détérioration des conditions de vie d'un milieu.

¹ Ibid, article 21.

² Alinéa 2 article 12 du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

³ Nombre d'habitants, nombre de logement, nombre d'emploi.

⁴ Jégouzo (y) : « Droit de l'urbanisme, dictionnaire pratique », éditions le Moniteur, 2011, p288.

⁵ Article 12 CATU : « Les plans d'aménagement urbain fixent notamment les règles et servitudes d'utilisation des sols et déterminent... La densité des constructions autorisée dans tout ou partie d'une zone affectée, et ce, en considération de la capacité d'accueil de l'infrastructure et des équipements collectifs existants ou à réaliser, la qualité des sols de ces zones, des risques naturels éventuels et des facteurs environnementaux, et ce, à charge, lors de l'élaboration ou de la révision des plans d'aménagement, d'opter pour un type de construction composé d'un rez-de-chaussée et de deux étages comme base générale de densité autorisée dans les zones aménagées à cet effet conformément aux critères ci-dessus énumérés et qui ne sont pas soumises à des servitudes ou règlements spéciaux».

⁶ www.mamrot.gov.qc.ca, aménagement du territoire, guide de la prise de décision en urbanisme, planification, densité d'occupation du sol, « guide de la décision prise en urbanisme, outil de planification, densité d'occupation du sol »

La densification représente un choix stratégique pour une bonne maîtrise du stock foncier urbain des risques d'éparpillement par des activités irrationnelles.

Généralement les PAU sont « *conçus pour être non seulement des outils de gestion urbaine quotidienne (actions ponctuelles et immédiates) mais également de véritables instruments de planification visant à anticiper le développement futur des agglomérations d'un point de vue social, économique et environnemental*¹ ». L'intérêt de cette servitude qui fixe la hauteur maximale dans des zones concernées d'assurer à la population un maximum d'air et de lumière dans une perspective de conditionner le cadre de vie et de maintenir un cadre urbain agréable. En effet, l'imposition d'une limite de hauteur édicte une obligation implicite de construire verticalement ce qui va aboutir à une épargne foncière et cette même servitude permet à l'administration d'encourager la construction horizontale. De plus, la densification est un outil efficace pour lutter contre l'émiettement urbain puisqu'elle permet de revoir le développement des villes d'une façon plus économe en espace, pour trouver des solutions permettant une consommation restreinte du foncier, développer des projets de construction d'éco-quartier en favorisant un bâti plus compact.

À part ces règles de zonage, de densité et de servitude nous saisissons d'autres réglementations dans d'autres plans secondaires et qui posent un problème juridique dans la mesure où elles présentent des restrictions au droit de propriété. D'ailleurs, la planification urbaine tunisienne se contente pas du PAU mais ajoute d'autres documents (chapitre 2).

¹ Chikhaoui (L) : « Le devoir écologique de l'État » in colloque sur la responsabilité environnementale dans les droits tunisien et français, organisé par l'Université de Sfax (faculté de droit de Sfax, unité de recherche obligation et arbitrage et le conseil régional de l'ordre des Avocats de Sfax 14 et 15 avril 2004, p22.

CHAPITRE 2 : LES DOCUMENTS SECONDAIRES DE LA PLANIFICATION URBAINE

Il est vrai que le PAU présente un document de base pour la maîtrise urbaine mais ce dernier ne suffit pas pour assurer une bonne maîtrise de l'espace urbain, le législateur tunisien accentue la planification par d'autres documents pour couvrir le maximum de zones urbaines même les plus spécifiques. Dans cette partie nous allons présenter ces documents (section 1), puis nous allons étudier la problématique d'hierarchie entre ces plans (section 2).

SECTION 1 : LA PRÉSENTATION DE CES DOCUMENTS

Ces documents sont de deux genres : ceux spécifiques à l'urbanisme opérationnel (sous-section 1) et ceux spécifiques à l'urbanisme de protection (sous-section 2).

Sous-section 1 : Le document spécifique à l'urbanisme opérationnel

« *L'urbanisme opérationnel est la phase de l'urbanisme qui consiste à concrétiser sur le terrain les prévisions des documents d'urbanisme*¹ » Il se manifeste sous la forme d'opérations d'aménagements ayant pour objet la fourniture des terrains viabilisés, ou sous la forme d'opérations de rénovations, réhabilitations, restaurations ayant pour but le traitement du bâti existant². Relevant de l'initiative publique, les règles régissant ces opérations prennent la forme d'un document qu'on appelle le plan d'aménagement de détail (PAD). Le PAD se situe à un niveau inférieur à celui du PAU et s'intègre à l'intérieur du périmètre urbain de ce dernier. Il constitue une application des options d'aménagement ou de réhabilitation contenues dans le PAU. Il se présente sous la forme d'un plan destiné pour la maîtrise d'un espace limité. Cet espace est appelé le périmètre d'intervention foncière (PIF) dans lequel, l'État, les collectivités publiques locales, les agences urbaines sont appelées à intervenir³ pour réaliser des travaux d'aménagement, de réhabilitation, de rénovation... En préparant les travaux qu'elle va faire dans un PIF, l'agence destinée à exécuter ces travaux doit préparer un plan réduit dans l'espace mais dont les travaux sont intéressants et dont les objectifs se résument dans la bonne gestion d'un espace urbain bien déterminé pour y optimiser les conditions de vie, c'est le PAD.

La relation entre le PIF et le PAD est une relation de complémentarité, en effet, le PAD c'est le document qui dévoile le programme réalisable dans un PIF puisque le législateur prévoit que tout bénéficiaire d'un PIF doit élaborer un dossier comportant le programme d'utilisation de la zone objet du PIF⁴. Ce document doit indiquer les détails de l'opération à venir ; « *les emplacements des constructions, des ouvrages et des équipements collectifs ou privés, la*

¹ Uhry (J-M) : « L'urbanisme et l'aménagement : un enjeu énergétique », énergie et urbanisme, dossier de l'ALEC n°7, juin 2010, p4.

² ibidem

³ Article 30 CATU.

⁴ Ibid, article 32.

nature et la destination des constructions et autres modes d'utilisation des sols, le réseau routier, les réseaux divers et les servitudes devant être observées¹ ».

Sur le plan formel, le PAD contient un rapport de présentation du projet à réaliser dans le périmètre en question, un rapport d'analyse de l'état du site et son environnement naturel, social, économique et humain et contient une étude d'impact qui reflète les incidences prévisibles du programme d'intervention foncière sur l'environnement. Il est « *soumis aux mêmes procédures de consultation, d'affichage et d'enquête que celles prévues pour le PAU²* ». C'est-à-dire qu'il est conçu par le législateur en tant que document intéressant et qui a la même importance qu'un PAU. En effet, le PAD, comme son nom l'indique, fixe tous les détails de l'opération à venir. Ainsi, comme susmentionné à l'article 16 du CATU concernant l'établissement des PAU, après avoir été élaboré, le projet de PAD sera transmis aux entreprises et établissement publics concernés, ainsi qu'aux services régionaux pour avis écrit et motivé et ce dans un délai d'un mois à compter de la date de sa réception. Le défaut de réponse, dans le délai mentionné équivaut à une approbation tacite du projet de plan par ces organismes et services, auxquels le projet est transmis. Le projet est par la suite soumis au conseil municipal ou régional, selon le cas, qui en ordonne l'affichage au siège de la municipalité de la délégation ou du gouvernement afin que le public en prenne connaissance. Un avis d'enquête le concernant sera communiqué dans la presse et sur les ondes de la radio. L'enquête est ouverte durant une période de deux mois au cours desquels tout intéressé peut consigner ses observations en opposition sur le registre d'enquête ouvert à cet effet, ou adresser un mémoire d'opposition par lettre recommandée à l'autorité administrative concernée. En outre, quelque soit la personne qui a élaboré le PAD, celle-ci passe nécessairement par la délibération du conseil municipal ou régional et ce dans un délai ne dépassant pas trois mois à compter de la date de son dépôt. L'ensemble est alors soumis au gouverneur territorialement compétent pour approbation ou rejet du PAD dans un délai d'un mois à compter de la date de délibération. C'est un document intéressant pour l'urbanisme opérationnel qualifié qui oriente les opérations d'aménagements futur mentionné dans le PAU. La relation entre un PAU et un PAD est étroite, en effet le PIF concerné par les travaux et par la suite par l'élaboration d'un PAD peut couvrir l'ensemble d'une zone couverte par un PAU, ou seulement une partie de cette zone, constituant ainsi une application des options

¹ Ibid, article 30 ter.

² Ibid, article 30 quarter (nouveau).

figurant dans le PAU¹. Cependant, cette relation n'est pas toujours existante car les PIF peuvent être créés en l'absence d'un PAU préexistant². À part le PAD, le législateur tunisien prévoit des plans plus spécialisés et spécifiques ; Ce sont des plans réalisés pour définir des espaces bien bornés et qui prouvent une vulnérabilité certaine ou ce sont des ensembles historiques qui nécessitent une mise en valeur ou des sites culturels qui ont besoin de protection (sous-section 2).

Sous-section 2 : Les documents spécifiques à des zones de protection

C'est une démarche d'urbanisme qualitatif dont l'objectif est de conserver le cadre urbain et l'architecture ancienne ainsi que d'en permettre l'évolution harmonieuse au regard des fonctions urbaines contemporaines et en relation avec l'ensemble de la ville. Cette démarche est prévue à travers des plans spécifiques à des zones qui méritent une protection pour leur particularité tant historique que culturelle. Ces plans sont ; le plan de sauvegarde et de mise en valeur des ensembles historiques et traditionnels (PSMV) et le plan de protection et de mise en valeur des zones culturelles (PPMV).

1-Le plan de sauvegarde et de mise en valeur

Concernant le PSMV des ensembles historiques et traditionnels, il s'agit d'un plan qui régit l'ensemble des espaces privés ou publics présentant un intérêt historique, esthétique ou tout simplement nécessitant une conservation. Il concerne des monuments qui présentent le passé du pays et dont la protection est très intéressante, d'abord, car ils présentent les multiples civilisations qui ont vécu dans le pays à laquelle la nation s'identifie. Ensuite, ce sont des monuments à préserver pour que les générations futures puissent s'identifier. Ainsi, toute maîtrise urbaine nécessite une planification spatiale des ensembles historiques et traditionnels qui exige une des mesures spécifiques pour leur protection.

¹ Concrètement, le décret portant approbation du périmètre d'intervention foncière se contente de porter approbation du périmètre, de préciser son ou ses bénéficiaires, puis de prévoir en annexe son schéma de délimitation spatiale.

² Chikhaoui (L) : « L'écologie urbaine », annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 104.

La protection du patrimoine tunisien a intéressé le législateur depuis le XIX^{ème} siècle par la loi du 7/3/1886 relative à la conservation des monuments, objet d'art et d'antiquité¹. Ce texte a été abrogé après un siècle par la loi n°86-35 du 9/5/1986 relative à la protection des biens archéologiques, des monuments historiques et des sites naturels et urbains², ensuite par la loi n°94-35 du 24/02/1994 relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels³.

Avec ses lois, le patrimoine devient une ambition nouvelle du droit de l'urbanisme. En effet, on ne peut pas prévoir une planification urbaine réussie si on ne prévoit pas une planification spatiale de notre patrimoine historique et archéologique par des PSMV. Ces plans concernent **« les biens immeubles construits ou non conservés, les constructions dégradées à réhabiliter, les édifices à démolir, en totalité ou en partie, en vue des travaux d'aménagement à caractère public ou privé⁴ »**. Ce plan exige des normes d'architecture à respecter dans ces zones, il peut exiger même que les façades des immeubles existants soient restaurées en veillant à la nature, la mise en œuvre et les couleurs des matériaux, les percements, la mise en œuvre des menuiseries et vitrages, les ferronneries et la couverture..., il réglemente, aussi, les activités interdites pour incompatibilité avec les exigences de la protection des secteurs sauvegardés. Ce sont des règles et des prescriptions spéciales qui ont pour but d'inscrire tout acte d'aménagement, de transformation ou de construction dans le respect de l'existant, ce qui ne signifie pas copier le patrimoine ancien mais le prendre en compte dans la conception urbanistique sans porter atteinte à ses qualités historiques, morphologiques, architecturales. D'ailleurs, **« dès la date d'approbation du PSMV délimitant un secteur sauvegardé, tout type de travaux entrepris dans les limites du périmètre de ce secteur seront soumis aux prescriptions spéciales prévues par le décret d'approbation⁵ »**. Le décret d'approbation vient suite à un travail d'élaboration par les services concernés du ministère chargé du patrimoine qui doivent réaliser le PSMV **« dans un délai de 5 ans renouvelable à compter de la date de la publication de l'arrêté portant création du secteur**

¹ Décret du 7/03/1886, relatif à la propriété et la conservation des objets d'arts, JORT du 11/3/1886.

² Loi n°86-35 du 9/5/1986 relative à la protection des biens archéologiques, des monuments historiques et des sites naturels et urbains JORT du 13/05/1986, p598-601.

³ Loi n°94-35 du 24/02/1994 relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, JORT, du 01/03/1994, p355-361.

⁴ Article 22 du code de patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels

⁵ Ibid, article 23.

*sauvegardé par arrêté conjoint du ministre chargé du patrimoine et du ministre chargé de l'urbanisme*¹».

Le PSMV est élaboré par les services compétents du ministère chargé du patrimoine². Cependant l'élaboration du plan de sauvegarde obéit à la même procédure que celle pour le PAU³ ce qui peut provoquer de la lenteur au niveau de l'élaboration et peut être l'inefficacité du plan.

Ces plans sont-ils alors, depuis leur naissance, inefficaces car ils subissent les mêmes difficultés que nous avons déjà découvertes lors de l'étude du PAU. Faut-il avoir une solution rapide pour ces plans pour pouvoir vraiment protéger les ensembles historiques ou traditionnels qui font partie de l'environnement urbain quotidien des êtres humains. De plus, ils *« assurent la présence vivante du passé qui les a façonnés et qu'ils garantissent au cadre de vie la diversité requise pour répondre à celle de la société et que, de ce fait, ils acquièrent une valeur et une dimension humaine supplémentaires*⁴» et d'où provient l'importance de leur sauvegarde et mise en valeur.

2-Le plan de protection et de mise en valeur

Quant au plan de protection et de mise en valeur (PPMV), il concerne les sites culturels. D'après l'article 8 du code de patrimoine⁵, *« les services concernés du ministre chargé du patrimoine procèdent après publication de l'arrêté portant création du site culturel....à l'élaboration d'un plan de protection et de mise en valeur du site culturel »*. Il s'agit des *« sites qui témoignent des actions de l'homme ou des actions conjointes de l'homme et de la nature, y compris les sites archéologiques qui présentent du point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition, une valeur nationale ou universelle*⁶ ».

¹ Ibis, article 17 alinéas 1^{er}.

² Ibidem

³ Ibid, alinéas 2.

⁴ www.portail.unesco.org/fr, la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Nairobi du 26 octobre au 30 novembre 1976 en sa dix-neuvième session, Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine

⁵ Modifié par la loi n°2001-118 du 6/12/2001 relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, JORT n°98 du 7/12/2001.

⁶ Article 2 du code de patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels

Les PPMV sont des plans à double rôle d'abord, ils servent à la planification urbaine des sites culturels existants dans une zone urbaine et qui sont menacés par l'habitat anarchique, par la démolition, par la modernisation des constructions qui va causer la perte de la valeur de ces ensembles. Ensuite, ce sont des instruments de gestion des quartiers anciens. Ils indiquent notamment les immeubles dont la modification ou la démolition est interdite ou nécessitant une permission spéciale.

L'élaboration du PSMV est précédée par les services concernés des ministères chargés du patrimoine et obéit à la même procédure que le PAU. Elle subit alors, les inconvénients de lenteur et d'inefficacité constatés à la procédure d'élaboration du PAU.

Ainsi, on a présenté les différents documents de planification urbaine. Il s'agit d'une multiplicité de plan concernant la zone communal. Ces documents peuvent engendrer des difficultés à propos la relation entre ces plans et les réglementations souvent contradictoires qui posent des difficultés concernant leur application sur terrain. Devant ces contradiction, le simple citoyen appliquera toujours, la règle la plus adéquate à sa situation, c'est pour cela qu'il faut établir une hiérarchie concernant l'exécution de ces plans pour qu'ils s'appliquent tous à la fois d'une façon cohérente.

SECTION 2 : LA PROBLÉMATIQUE DE HIÉRARCHIE

La hiérarchie signifie que le plan inférieur doit respecter celui qui est supérieur même s'ils émanent de la même autorité, et que les plans inférieurs ne peuvent en aucun cas être contraires sous peine d'illégalité¹.

Cette hiérarchie est applicable entre les différents niveaux de plans d'occupation du sol et présente quelques difficultés de cohérence entre les plans.

¹ Louveau (B), Van Ypersele(J) : « le droit d'urbanisme : en Belgique et ses trois régions », édition Larcier, 2^{ème} édition, 2006, p 151.

Sous-section 1 : L'articulation entre les SDA et les autres documents

Les schémas directeurs d'aménagement (SDA) sont exclus de notre étude depuis l'introduction car ils ne présentent pas des documents d'urbanisme. Cependant leur relation avec le PAU est tellement délicate qu'il faut l'étudier.

Elle soulève la question de conformité et de compatibilité des plans puisque d'après l'article 18 du CATU, « *les PAU doivent observer les orientations figurant dans les SDA, les plans de protection et de mise en valeur des sites culturels, des zones de sauvegarde, des zones avoisinantes aux monuments historiques, des sites naturels et des ouvrages militaires s'ils existent* ». Pour assurer une certaine harmonie entre les différents plans, le législateur tunisien prévoit une obligation de compatibilité du PAU au SDA mettant fin à une situation d'ambiguïté antérieure¹.

Toutefois, la nature de cette articulation semble elle-même d'une certaine ambiguïté puisque l'article 10 du CATU prévoit que les « *PAU et les opérations d'aménagement doivent se conformer aux indications des SDA* » alors que l'article 18 du CATU dispose que « *les PAU doivent observer les orientations figurants dans les SDA* ». Ces deux articles nous laissent penser qu'il y a deux dispositions au sein du SDA ; d'une part, il y a des indications auxquelles il faut se conformer (art 10) et des orientations qui admettent un simple lien de compatibilité (art18)².

La **conformité** implique un rapport de stricte identité : ainsi, le contenu de la norme inférieure doit être déduit du contenu plus général de la norme supérieure. En d'autres termes, un document de rang inférieur ne peut comporter aucune différence par rapport au document de rang supérieur. L'autorité inférieure ne dispose alors que d'une compétence liée.

Quant à la **compatibilité**, elle exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur. Le rôle de la norme

¹ Le code de l'urbanisme de 1979 qui ne précise aucune nature du rapport n'entre ces instruments, puisqu'il était simplement indiqué que les PAU doivent être prises dans le cadre des PDU.

² Chikhaoui (L) : « L'écologie urbaine », annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 89.

supérieure se borne à tracer un cadre général, en déterminant, par exemple, des objectifs ou en fixant des limites.

D'une façon générale, Il ne faut pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document. Toutefois, la consultation des SDA ne nous permet pas de distinguer entre les indications impératives en se basant sur l'article 10 et les orientations indicatives en se basant sur l'article 18. En l'absence d'indices clairs et précis, **« il est possible d'opter pour un raisonnement nuancé selon lequel on peut admettre que les dispositions des articles 10 et 18 du CATU présentent une acceptation modérée du principe de conformité en vue d'en faire plutôt une obligation de compatibilité qu'un devoir de conformité et de reproduction à la lettre des indications des SDA¹. »**

Plusieurs raisons approuvent cette idée ; d'abord, l'application de l'article 10 entraîne l'annulation par la juridiction administrative de toutes les mesures non conformes au SDA ; cela risque d'entraver toute décision qui peut être compatible avec le SDA, sans lui être pour autant strictement conforme. L'objectif du législateur ne peut être un éventuel blocage des initiatives des collectivités publiques locales, en ce qui concerne la gestion des territoires qui relèvent de leurs compétences. Ensuite, si la relation est une relation de conformité, pourquoi alors établir deux documents de planification si l'acte inférieur doit transposer strictement les éléments constitutifs de l'acte supérieur, De la sorte, on va imposer au PAU de reproduire à l'identique le SDA. Cette situation est non seulement très critiquable mais aussi difficile à mettre en œuvre parce que les échelles cartographiques du PAU sont différentes de celles du SDA, qui sont très approximatives et l'incompatibilité au PAU sera difficile à juger. Enfin, l'article 18 énonce que les **« PAU doivent observer les orientations figurant dans les SDA... s'ils existent »**, cependant l'existence des SDA n'est pas obligatoire. Donc la relation entre le SDA et le PAU doit être plutôt une obligation de compatibilité que de conformité pure certifiant la nature souple des documents de planification territoriale et nationale².

Concernant la relation entre les PAD et les SDA, il s'agit d'une relation de conformité, et ce d'après l'article 10 du CATU qui prévoit que **«... les opérations d'aménagement et tous les projets d'infrastructure doivent se conformer aux indications des SDA »**. D'où, on peut conclure que les PAD doivent se conformer au SDA préexistant.

¹ Ibidem.

² Évaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie, rapport définitif de 2ème phase, rapport final, p65.

Sous-section 2 : L'articulation entre les PAU et les autres documents

Les documents inférieurs au PAU sont les PAD, les PSMV, les PPMV, l'articulation entre ces documents est délicate.

Concernant le PAD, l'article 30 CATU précise que « *l'État, les CPL et les agences foncières... peuvent préparer des plans d'aménagement de détail ... conformément aux plans d'aménagement urbain ou aux plans directeurs d'urbanisme s'ils existent* ». La relation entre les deux plans est une relation de conformité avec une suprématie pour le PAU et ceci est tout à fait normal puisque le plan ou le schéma de champ plus étroit doit respecter celui qui a un champ plus large. Ainsi, les projets d'aménagement qu'on envisage dans une zone doivent être conformes aux dispositions du PAU de cette même zone. Plus concrètement, le programme d'intervention ne peut être l'aménagement d'un espace en vue de la construction de bâtiment pour logement dans une zone classée non urbanisable dans les dispositions du PAU. Les raisons de la conformité sont d'abord, la suprématie du PAU par rapport au PAD vu le champ d'application ; ensuite, la substitution du PAD au sein du PAU ce qui dispose que les règlements d'urbanisme existant au PAD doivent être régis par la réglementation d'urbanisme existante au PAU, plus précisément, elle doit être incorporée dans ce dernier. Cette incorporation permet l'unification des règles d'urbanisme éparpillées dans un seul document facilitant ainsi la tâche de l'administré dans la recherche du droit applicable à son immeuble. Dans cette relation, la substitution n'est pas indiquée par une loi mais ressort de la logique juridique.

Concernant les PSMV et les PPMV, la relation entre le PAU et ces plans est gérée par l'article 18 du CATU qui explique que « *les PAU doivent observer les orientations figurant dans...les plans de protection et de mise en valeur des sites culturels, des zones de sauvegarde, des zones avoisinantes aux monuments historiques, des sites naturels, et des ouvrages militaires s'ils existent* ». D'après ce texte, il s'agit d'une relation de compatibilité à la charge des PAU et non pas de conformité. La notion de **compatibilité**, moins contraignante que celle de conformité, exige que les dispositions des PAU ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions des plans de protection et de mise en valeur. Dans ce

cas, ces plans se bornent à tracer un cadre général désignant le règlement à suivre dans ces zones, en déterminant, par exemple, des objectifs ou en fixant des limites, mais laisse à la collectivité publique locale concernée par l'élaboration du PAU le choix des moyens et le pouvoir de décider librement dans les limites prescrites. Or d'après les articles 15 et 25 du code du patrimoine, ces plans se substituent automatiquement dans les limites du périmètre au PAU d'où l'existence entre ses plans d'une relation de substitution, c'est-à-dire que le PSMV et le PPMV s'appliquent à un territoire distinct géré déjà par un PAU mais qui disposent d'une réglementation plus spécifique, plus détaillée et plus spécialisée dans la protection et la mise en valeur ou la sauvegarde du patrimoine bâti. L'obligation de compatibilité des plans de protection avec le PAU est une condition de légalité de ces plans et ceci afin d'éviter une divergence entre les deux documents et garantir que le PSMV et le PPMV s'inscrivent dans les orientations et les objectifs du projet urbain présenté par le PAU.

D'une façon générale, l'articulation entre les différents plans d'urbanisme favorise une certaine fluidité entre les plans, cependant, elle présente quelques difficultés l'une de ces difficultés étant liée à la portée de la notion de compatibilité. Les SDA par exemple, déterminent en effet en termes généraux des objectifs qui sont parfois difficiles à appréhender ce qu'ils autorisent ou interdisent concrètement à un niveau de territoire et de gouvernance inférieure. Cette notion de compatibilité aurait sans doute une portée plus significative s'ils étaient plus prescriptifs. La vérification du lien de compatibilité pourrait alors porter sur des points définis.

La seconde difficulté est liée à la grande diversité des acteurs et des procédures que les plans d'urbanisme sont censés mettre en cohérence. En effet, les autorités chargées de l'élaboration des SDA, des PAU, des PAD et PSMV et PPMV, et les périmètres couverts par ces mêmes documents ne coïncident pas toujours. En plus, il n'existe aucune disposition tendant à préciser ce qui se passe lorsqu'un plan d'urbanisme est approuvé après l'approbation d'un autre plan dont la loi prévoit la relation de compatibilité et qu'il en résulte une incompatibilité. Ce qui génère une insécurité juridique profonde qui s'accroît avec la lenteur des procédures de modifications des documents. La complexité et la multiplicité de la planification n'est pas liée seulement au nombre de plans la concernant, mais aussi suite à la réglementation très riche subie par la présence de plusieurs plans. Ce qui génère une insécurité juridique profonde qui s'accroît avec la lenteur des procédures de modification du document. Il faut revoir au

plus vite les procédures d'élaboration des documents spécifiques et l'alléger pour devenir efficace.

Les plans d'aménagements présentent un outil intéressant pour la planification et la gestion urbaine et foncière du territoire. Mais parfois ils deviennent un handicap pour l'opération d'aménagement, ceci est dû au manque d'efficacité suite à la longueur de la procédure du PAD, PAU, PSMV, PPMV. On peut comprendre un peu les raisons de la lenteur concernant le PAU mais le PAD et les plans de sauvegarde et de protection, ce sont des documents spécifiques qui tracent les actions sur terrain d'où il est inutile de les confronter à la lenteur du circuit administratif.

Concernant l'urbanisme opérationnel, il faut que la technique du PIF et PAD soit valable sur tout le territoire, et non pas seulement pour les zones couvertes par un PAU. Ainsi, on peut procéder à des opérations d'aménagement urbain sur tout le territoire et assurer une meilleure maîtrise urbaine. Cependant, la majorité des actions de maîtrise urbaine se bloque à cause des problèmes fonciers (titre2).

CONCLUSION DU TITRE1

Nous pouvons déduire de ce qui précède que la maîtrise urbaine adéquate nécessite un travail de planification, d'organisation et d'agencement. En fait, une entité urbaine est loin d'être un espace simple où un nombre déterminé de personnes vivent d'une façon désordonnée. Leur cohabitation est organisée par des moyens de planification urbaine et foncière.

En tant qu'objet urbain, la ville paraît comme un composé d'espaces publics et privés, de noyaux fonctionnels se composant de réseau de circulation, d'un système d'assainissement, de réseaux électriques, établissements scolaires, équipements sportifs.... La maîtrise urbaine est un travail de modelage de tous ces équipements qui présentent le vecteur principal de la ville. Nous ne pouvons pas concevoir une ville sans services ; la possibilité de se déplacer, la disposition de produits comme de l'eau ou de l'électricité, les soins hospitaliers...

La planification est un outil nécessaire pour la réalisation de l'objectif principal de toute maîtrise urbaine à savoir l'utilisation optimale de l'espace. À travers la planification, la maîtrise urbaine se présente sous forme de pilotage dans l'organisation de la ville, de gestion de *« ces ensembles urbains très complexes, économiquement et socialement éclatés, travaillés par des tendances ségrégatives, ne peuvent « tenir ensemble » que si l'infrastructure technique s'y développe correctement. En même temps, le développement de l'infrastructure y force les acteurs locaux à imaginer des montages institutionnels à la mesure des enjeux de la métropole¹ »*.

Cependant la planification ne suffit pas pour atteindre une utilisation optimal de l'espace, il faut qu'il y ait une maîtrise du foncier. Il est impossible de tracer une stratégie pour l'organisation d'une ville ou d'une agglomération urbaine sans penser aux outils fonciers.

¹ Auby (J-B) : « Droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexis, janvier2013, p49.

TITRE 2 : LE RECOURS AUX MOYENS DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE

Il ne suffit pas de réglementer l'occupation du sol par les documents de planification pour assurer le développement des agglomérations urbaines. Une maîtrise urbaine efficace doit avoir pour objectif la recherche optimale de l'utilisation de l'espace urbain. Cet objectif nécessite le recours aux moyens facilitant cette tâche. À part la planification urbaine, nous devons procéder à la maîtrise foncière.

Celle-ci se présente comme une pratique qui a pour objet de proposer une organisation réfléchie et responsable des espaces naturels, ruraux et urbains. Elle étudie les enjeux dans la durée et propose notamment les traductions spatiales des politiques sociales, économiques, environnementales et culturelles.

Le point commun entre une maîtrise urbaine et une maîtrise foncière est le territoire qui est l'élément de base de toute action foncière. Il présente aussi toute interaction entre l'action foncière et le phénomène d'urbanisation. En abordant la question foncière, on arrive toujours à relever les problèmes de maîtrise urbaine et foncière qui présentent des déficits malgré leur intérêt. L'importance du foncier provient de la position qu'on peut prendre ; pour le propriétaire, qu'il soit rural ou urbain, il s'agit d'un bien facilement échangeable sur le plan économique ; pour l'agriculteur, c'est un moyen de production qui n'est pas destiné à la vente ; quant à l'aménageur, il le considère comme un support physique pour ses opérations d'aménagement. Le sol a alors un statut particulier.

Dans tous les cas, le terrain présente la matière de base à laquelle est relié tout travail de maîtrise urbaine. Le sol est un lieu de logement, de travail, un lieu affecté à l'agriculture, et affecté à l'industrie. Le problème foncier en Tunisie a, depuis toujours, fait l'objet de plusieurs études et a été jugé comme une contrainte à tout projet rationnel de construction,

d'urbanisme, et même d'aménagement du territoire¹. Il faut résoudre ses problèmes dans le cadre d'une politique foncière favorisant une maîtrise du foncier et de l'urbain en Tunisie.

Pour réussir une maîtrise foncière, il faut mener, en premier lieu, des actions d'aménagement urbain (chapitre 1) et en deuxième lieu, étudier l'encadrement juridique du foncier (chapitre 2).

¹ Hizem (S) : « Aspect juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Tunisie », l'urbain dans le monde arabe, politique, instruments et acteurs, CNRPS éditions, p78.

CHAPITRE

1 :

L'AMÉNAGEMENT URBAIN

L'aménagement urbain désigne « *des procédés tendant à produire du développement urbain ou à améliorer des tissus urbains existants par des actions organisées d'équipement, de construction, de restauration que la puissance publique conduit ou oriente*¹ ».

Pour les pouvoirs publics, la maîtrise foncière consiste à acquérir la propriété du sol afin de pouvoir décider ensuite des affectations qui en sont faites². Elle présente pour la CPL une réponse à deux préoccupations ; la maîtrise du développement urbain et la disposition d'outils présentant souplesse et autonomie de gestion urbaine, ce qui donne naissance à des solutions multiples³ concernant la recherche des équilibres territoriaux.

La maîtrise urbaine nécessite une emprise à la spéculation foncière. En effet, en régime libéral, les valeurs foncières sont généralement toujours en hausse pour de multiples raisons ; d'abord, la loi de l'offre et de la demande, ensuite par la rareté des terrains, surtout ceux qui sont au centre ville et dont la hausse des prix se répercute de proche en proche sur les zones voisines. La rareté et la cherté de ces terrains alimentent ainsi la demande dans les autres quartiers proches et y tirent les prix à la hausse. Ces hausses ont des conséquences sociales sérieuses : elles entraînent des transferts de richesses des catégories de demandeurs de terrains vers les propriétaires. Ces demandeurs sont des familles nouvellement venues en ville, des entreprises nouvellement créées. Ces catégories qui sont utiles pour le développement de la ville se trouvent pénalisées par ces prix, ils se trouvent, alors, jetées dans des banlieues de plus en plus lointaines. Le problème consiste donc à trouver une conciliation entre la propriété privée et le désir des autorités compétentes de garantir un pouvoir d'achat pour les catégories sociales moyennes qui désirent vivre dans un milieu adapté à leurs besoins.

¹ Auby (J-B) ; Périnet-Market (H), Noguellou (R) : « Droit de l'urbanisme et de la construction », 8ème édition, Montchrestien, 2008, p365.

² Pumain(D),Paquot(T),Kleinschmager(R) : « Dictionnaire de la ville et l'urbain», Économica , 2006, p178 .

³ Merlin (P) ; Choay (F) : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », PUF, 2009, p 47-48.

Une maîtrise urbaine équilibrée peut résoudre ces problèmes socio-économiques. Cependant, ceci nécessite des moyens d'acquisition foncière, il s'agit de la création de périmètres concernés par l'aménagement urbain (section1) et des moyens de réserves foncière (section2).

SECTION 1 : LA CRÉATION DES PÉRIMÈTRES CONCERNÉS PAR L'AMÉNAGEMENT FONCIER

Les périmètres concernés par l'aménagement foncier sont en premier lieu les PIF (sous-section 1) et en second lieu les PRF (sous-section 2)

Sous-section 1 : La création des périmètres d'intervention foncière (PIF)

Les PIF sont apparus pour la première fois en tant qu'instrument de gestion foncière dans la loi de 1973 portant création des 3 agences foncières¹ : AFT, AFH, AFI, ils étaient alors dénommés « périmètre de préemption » transformés par le code de l'urbanisme du 1979 en PIF ayant pour but de faciliter l'acquisition de terrains afin d'aménager l'espace urbain et d'assurer une maîtrise foncière au profit de certains opérateurs publics. Le PIF sert comme cadre spatial aux travaux de réalisation des opérations d'aménagement, d'équipement, de rénovation ou de réhabilitation prévus par les PAU dans un but de maîtrise de l'urbanisation. C'est une étape préalable à toute action d'organisation de la maîtrise urbaine. La technique du

¹ Loi n°73-21 du 14 avril 1973 relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielles et d'habitation, JORT n° 15 du 17-20 avril 1973. Cette loi a créé les 3 agences foncière : AFT, AFH, AFI.

PIF « *a pour but de mettre à distance en quantité suffisante cette matière première de l'urbanisme qui est un terrain constructible*¹ ».

Ces périmètres sont définis comme étant des « *zones à l'intérieur desquelles sont appelés à intervenir, l'État, les collectivités publiques locales, les agences foncières...et l'agence de rénovation et de réhabilitation urbaine, pour réaliser des programmes d'aménagement, d'équipement, de rénovation ou de réhabilitation fixés par les autorités compétentes en conformité avec le PAU ou les plans directeurs d'urbanisme s'ils existent*² ».

Cependant, le CATU ne précise pas explicitement si les PIF peuvent être créés ou pas dans des zones non couvertes par un PAU. Il prévoit que la nature des opérations doit être en conformité avec le PAU; nous pouvons donc créer des PIF dans des zones couvertes par des PAU. Quant aux zones non couvertes par des PAU, la fixation de ces zones doit être conforme aux plans directeurs d'urbanisme. Or dans ce code, ce genre de plan n'existe pas et les plans supérieurs au PAU sont seulement les SDA et le SDAT qui présentent des documents d'aménagement du territoire. Il faudrait que le législateur tunisien rectifie cet article et explique ce que nous devons faire dans ce cas.

Les PIF sont délimités par un décret³ publié au JORT et pris sur proposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire ou de la CPL concernée. Dès l'approbation du décret délimitant le PIF, le bénéficiaire sera chargé, d'abord, d'acquérir toutes les propriétés foncières qui s'y trouvent puis de les céder à des promoteurs professionnels désireux de réaliser des projets dans le domaine de l'habitat, de l'industrie ou du tourisme. Ainsi, l'administration locale joue le rôle d'un relais entre les anciens propriétaires contraints de céder leurs propriétés et les nouveaux propriétaires, promoteurs présumés économiquement plus aptes à réaliser des projets industriels, de logement résidentiel ou touristiques.

Le bénéficiaire d'un PIF est chargé d'établir un plan comprenant le programme d'aménagement, d'équipement, de rénovation ou de réhabilitation fixés par les autorités compétentes en conformité avec le plan d'aménagement urbain⁴. Ce plan est le PAD. Il est le complément essentiel d'un PIF. C'est un document d'affectation et de réglementation préparé

¹ Lacaze (J-P) : « Les méthodes de l'urbanisme » ,5^{ème} édition, PUF, 2010, p106.

² Article 30 CATU.

³ Ibid, article 31.

⁴ Article 30 du CATU.

par l'administration ou le bénéficiaire du PIF contenant le programme qu'il souhaite réaliser sur le terrain acquis. Il ne correspond pas à un instrument de planification proprement dit, mais il fait partie à la fois de l'urbanisme réglementaire et de l'urbanisme opérationnel ; il relève du premier en ce qu'il comporte un règlement d'urbanisme, et du deuxième, en ce qu'il concerne un ensemble d'opérations d'aménagement à établir à l'intérieur d'un PIF. C'est d'ailleurs l'existence préalable de ce PIF, instrument de maîtrise foncière, qui donne au PAD son caractère opérationnel comme cadre général aux opérations d'urbanisme, en l'occurrence aux opérations de maîtrise d'ouvrage urbaines. Le PAD est un plan élaboré et utilisé par les opérateurs fonciers et les opérateurs urbains spécialisés¹. C'est une technique adéquate qui leur permet de réaliser leurs projets de maîtrise urbaine et une prérogative qui contribue à une bonne exécution de cette maîtrise, sachant que toute opération d'aménagement urbain ne peut être conçue que dans le cadre spatial défini par la législation en vigueur.

Mais, en pratique, le PAD présente un ensemble de problèmes liés à son élaboration et la lenteur de l'action administrative qui le rend un document à la fois imprécis et manquant d'efficacité². Ainsi, la technique de création de périmètre d'intervention foncière perd de son efficience, nous allons revoir, alors, la technique de création des PRF (sous-section 2).

Sous-section 2 : La création des périmètres de réserves foncières (PRF)

Les terrains à bâtir présentent la matière première de toute politique de maîtrise urbaine puisqu'ils présentent l'assiette du développement urbain maîtrisé. Ainsi, tout travail de maîtrise urbaine nécessite des actions sur le sol, des actions de planification, d'aménagement foncier urbain de court ou de long terme.

Ces actions sont dues à l'accélération du rythme de la croissance urbaine qui oblige les pouvoirs publics à élaborer des plans d'aménagement qui prévoient et organisent le développement des agglomérations pour les vingt ou trente années à venir.

¹ Ibidem.

² Les difficultés que subit l'élaboration de ce document ont été déjà étudiées dans ce qui précède.

Pour réussir cette finalité, le législateur tunisien a institué la technique de création de PRF. Elle consiste en la constitution de réserves foncières pour des travaux d'aménagement urbain futurs, en vue de prévision ou de l'extension des agglomérations. Cette technique permettra aux structures concernées d'orienter l'urbanisation conformément aux objectifs des schémas directeurs. En effet, *« la planification stratégique apporte un élargissement à la planification urbaine, elle donne toute sa valeur au facteur temps comme variable fondamentale de l'évolution des villes¹ »*.

L'urbanisme prévisionnel propose à la ville un aménagement foncier urbain futur maîtrisé qui a pour fonction de freiner la spéculation en constituant des réserves foncières permettant d'anticiper la maîtrise urbaine par les institutions concernées à travers la planification stratégique et de résoudre à long terme les problèmes fonciers futurs. Ainsi le PRF intervient en tant que technique de base qui nous permet une conception future de l'espace (1), mais qui n'atteint pas ses objectifs² (2).

1-Le PRF : une conception future de l'espace

Les PRF sont créés en vue de rationaliser la gestion de l'espace par le contrôle de l'habitat anarchique, par la lutte contre l'extension de l'urbanisation sur les terrains agricoles ou à la périphérie des villes. Ils permettent également de maîtriser l'urbanisation future en favorisant l'équité entre les générations actuelles et permettant aux générations futures d'acquérir des terrains constructibles à des prix souhaitables : c'est un moyen de gel des terrains et de lutte contre la spéculation foncière³.

Les PRF ont été institués en Tunisie depuis 1994 avec l'élaboration du CATU, ils présentent une innovation⁴. En effet, le code d'urbanisme de 1979 comportait seulement des PIF dont la mise en œuvre permettait de constituer des réserves foncières, mais la notion de création d'un PRF n'existait pas. Cette disposition a été instituée dans le nouveau code⁵, en lui consacrant

¹ Lacaze (J-P) : « Introduction à la planification urbaine », presses ponts et chaussées, 1995, p70.

² La réalisation future des opérations d'urbanisme

³ Article 40 CATU : « Des périmètres de réserves foncières peuvent être créés en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors des zones couvertes par un plan d'aménagement urbain et conformément aux plans directeurs d'urbanisme s'ils existent. »

⁴ Ibid, article 40 jusqu'à 44

⁵ De 1994.

tout un ¹ et en disposant que « *des périmètres de réserves foncières peuvent être créés en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme, en dehors des zones couvertes par un PAU, et conformément aux plans directeurs d'urbanisme s'ils existent*² ». Les avantages de la constitution d'un PRF résident dans les conditions intéressantes d'acquisition des terrains à l'intérieur des périmètres, puisque les opérateurs publics bénéficiaires disposent d'un droit de priorité à l'achat pour une période assez longue et renouvelable. Ce droit facilite l'acquisition des terrains pour réaliser des projets. En effet, ce genre de droit est activé de la part de la municipalité qui saisit les occasions favorables par l'acquisition des immeubles ou des terrains à des prix raisonnables, quand il s'agit par exemple de propriétaires qui sont amenés à vendre vite en cas de succession ou de difficultés financières et qui acceptent alors un prix moins élevé. En revanche, le PRF présente une technique limitée (A) et peu exploitée (B).

A- Le PRF : une technique limitée

Ces périmètres ne peuvent être créés que par décret³ permettant aux personnes publiques de constituer des réserves foncières grâce à l'exercice du droit de priorité d'achat. C'est une technique qui a pour finalité le stockage de terrains par l'État, les CPL, et les agences foncières en vue d'une utilisation ultérieure de moyen ou de long terme accédant ainsi à la mise en œuvre d'une stratégie foncière. Pour arriver à cette finalité, il faut que la procédure de création du PRF soit décentralisée. Cependant, en pratique, cette procédure n'est pas touchée par les mesures de décentralisation. La création de ces périmètres relève de la compétence de l'autorité centralisée⁴.

De plus, les décisions de création de PRF sont prises de manière unilatérale de la part des acteurs ou opérateurs publics ayant des visions sectorielles ce qui ne permet pas une bonne articulation des différents programmes et stratégies d'habitat futur. En effet, les acteurs qui sont préoccupés par les acquisitions ne peuvent pas se projeter toujours dans la politique de long terme de l'Etat, il faut qu'il y ait un travail de concertation entre les acteurs qui peuvent être concernés par les interventions futures.

¹ 3 des opérations d'aménagement urbain article 30 à 75.

² Article 40 CATU

³ Ibid, article 41

⁴ Créé par décret.

Ensuite, l'opérateur public concerné par les travaux programmés pour le futur doit procéder à la technique de priorité d'achat. Il dispose alors d'une période de 6 ans renouvelable une fois pour accéder à ce droit¹, et donc d'un délai de 12 ans². Ce délai semble peu suffisant, surtout que le PRF est une technique qui est logiquement établie pour le long terme et le droit de priorité d'achat est conditionné par la bonne volonté des propriétaires.

Malgré la volonté du législateur tunisien de créer des PRF pour une éventuelle utilisation future et la consécration de tout un dans le CATU tunisien à cette technique, on ne peut nier le fait que c'est une technique peu exploitée (B), ce qui pose la question de son intérêt dans le système législatif tunisien.

B-Le PRF une technique peu utilisée

Par un dépouillement du JORT tunisien depuis 1994, la date de promulgation du CATU qui montre que depuis, le nombre de PRF instauré est de deux. Le premier, a été créé en 2001³ au profit de l'AFT dans la localité de Chatt el Hamrouni, délégation de Gabès, et a été changé en PIF en 2006⁴, car la reconversion du PRF en PIF permet à l'agence d'acquérir ce terrain suite à l'expiration du délai de priorité d'achat. Ce délai est délimité à compter de la date de création de ce périmètre. Il a été fixé à 4 ans en 1994 et modifié à 6 ans en 2003. Le second périmètre d'intervention foncière a été instauré en 2009⁵ au profit de l'AFH dans la zone de Sakiet Ezzit au gouvernorat de Sfax. Parmi les difficultés qui entourent cette technique, nous avons le fait que les terrains en question présentent dans la majorité des cas des terrains non immatriculés ou même dont la propriété est difficile à prouver, ce qui peut créer des problèmes au moment de l'acquisition foncière. De plus, les agences foncières habilitées à effectuer le droit de priorité d'achat sont généralement en situation de dépendance financière par rapport aux sources de financement. En effet, la création de ces périmètres de réserves

¹ Période prolongé par la loi 2003-87 du 29 décembre 2003, modifiant et complétant le CATU, JORT n°104 du 30/12/2003, cette période était de 4 ans renouvelables une fois donc un délai de 8 ans, JORT n°104 du 30/12/2003.

² Article 42 nouveau du CATU introduit par la loi 2003-87 du 29 décembre 2003 alinéa 1^{er}.

³ Décret n°2001-1490 du 15/6/2001, portant création du PRF dans la localité de chatt el hamrouni délégation de Gabès sud au profit de l'AFT, JORT n °50 du 22/6/2001.

⁴ Décret n°2006-1023 de la 13/4/2006 portant création d'un PIF au profit de l'AFT dans la zone de chatt el hamorouni, délégation du Gabes sud, gouvernorat de Gabes, JORT n°31 du 18/4/2006.

⁵ Décret n°2009-1473 du 11/5/2009, portant création de PRF au profit de l'AFH dans la zone de sakiet ezzit du gouvernorat de Sfax, JORT n°39 du 15/5/2009.

foncières nécessite des prêts à long terme. Les différentes études menées dans le cadre de stratégie d'habitat de 1988 et confirmées ensuite en 2002 par le rapport de sous-commission foncière¹ ont relevé l'absence des moyens destinés à la constitution des réserves foncières et même après la réforme du CATU et la création de la technique au sein du code, on relève le même problème de financement. *« Les besoins globaux de terrains pour l'habitat à l'horizon 2020 avaient été estimés à 11000ha dont 1/3 destinés à l'habitat social sans qu'aucun levier financier n'a été mis à jour² ».*

L'ensemble de ces raisons rend ce genre de plan non opérationnel en Tunisie et mérite une étude foncière et financière profonde pour avoir des solutions pratiques car il s'agit d'une technique qui n'atteint pas ses objectifs (2).

2-Le PRF une technique qui n'atteint pas ses objectifs

En raison de leur caractère prospectif et de l'étendue des espaces qu'ils couvrent, ces plans sont beaucoup moins précis que les plans d'urbanisme. D'abord, ils ont un champ d'application restreint (A), ensuite, ils ont des objectifs limités (B).

A- Un champ d'application restreint

Cette vision prospective nécessite une politique foncière bien claire pour réaliser ses objectifs, ce qui n'existe presque pas en Tunisie. D'ailleurs, cette technique n'a été utilisée que rarement, pour plusieurs raisons : D'abord, la création des PRF en Tunisie n'est pas une obligation mais une simple faculté ouverte à l'État, aux collectivités publiques locales et aux agences visées à l'article 30 du CATU. Ensuite, ces périmètres ne peuvent être créés qu'en dehors des zones non couvertes d'un plan d'aménagement urbain. Toutefois, en réalité, presque toutes les communes du pays sont couvertes par de tels plans et *« certains gouvernorats littoraux offrent la particularité d'avoir la totalité de leur territoire érigé en communes. Ceci signifie que, dans un gouvernorat tel que celui de Tunis, où la spéculation foncière est la plus ressentie et où l'habitat spontané croît le plus rapidement,*

¹ Chabbi (M) : « Rapport de la sous-commission foncière », commission nationale de l'habitat, p10.

² Ben Othman (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat ; l'accès au foncier », ministère de l'équipement, de l'aménagement du territoire et du développement durable, octobre 2014, p33.

aucun périmètre de réserve foncière ne peut être créé. En effet, tout le territoire de ce gouvernorat est érigé en communes et couvert par des plans d'aménagement urbain¹». De plus, dans la mesure où le PRF vient dans une logique de maîtrise urbaine et de délimitation de l'extension urbaine anarchique néanmoins, une telle procédure peut exclure les communes de la création de tel périmètre alors qu'il s'agit d'une procédure qui les concerne et qui peut les responsabiliser à travers l'utilisation de nouveaux instruments de gestion de l'espace lui permettant de mieux maîtriser leur propre aménagement spatial à moyen et à long terme.

L'article 42 du CATU cite les CPL parmi les bénéficiaires d'un PRF, *« ce qui doit leur permettre de faire face à leurs besoins d'extension futures, et peut compléter utilement la planification urbaine prévue dans le cadre des PAU²»*. D'autre part, cette politique foncière suppose la préexistence de documents d'aménagement ou d'urbanisme pour bien cadrer les actions d'acquisition et bien identifier les objectifs afin d'éviter l'arbitraire et le gaspillage des ressources foncières et financières. Ceci fait actuellement défaut en attendant la publication des plans d'aménagement, à moins de voir dans la notion de priorité à l'achat un moyen de constituer un portefeuille immobilier à long terme sans que l'affectation future ne soit désignée dès le départ pour pouvoir réaliser les objectifs de cette technique qui sont déjà limités (B).

B- Des objectifs limités

Les réserves foncières aident à réaliser des opérations d'aménagement telles que la restauration immobilière, les lotissements, les remembrements et groupement de parcelles, des opérations de développement social des quartiers... Toutefois, une simple lecture de l'article 40 CATU montre que les objectifs en vue desquels le PRF a été créé ne sont pas suffisamment précis, en effet le CATU prévoit que *« des PIF peuvent être créés en vue de la réalisation future d'opération d'urbanisme »*. Ces opérations d'urbanisme ne précisent pas s'il s'agit d'une opération d'aménagement globale ou d'une simple action ponctuelle. Les réserves foncières sont théoriquement un moyen technique que l'État possède pour offrir des espaces viabilisés et sécurisés aux populations, en vue de sanctionner les comportements d'occupation anarchique, elle peut aussi éradiquer le phénomène d'érosion. Cependant, le législateur tunisien est resté muet concernant la nature des opérations, contrairement au législateur

¹ Hizem (S) : « Aspect juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Tunisie », l'urbain dans le monde arabe, politique, instruments et acteurs, CNRPS éditions, p78.

² Chikhaoui (L) : « L'écologie urbaine », annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 113.

français qui rappelle dans l'article L221-1 du code de l'urbanisme¹ que l'État et les CPL sont habilités à acquérir des immeubles en vue de permettre la réalisation d'une action d'aménagement répondant aux objectifs définis à l'article L300-1. Ces objectifs sont la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, de l'organisation du maintien, de l'extension ou de l'accueil d'activités économiques, du développement de loisir et du tourisme, de la réalisation d'équipement collectif, de la lutte contre l'insalubrité, de la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels². Cette énumération révèle un intérêt certain. En effet, le droit de préemption urbain exercé à l'intérieur de la zone sera illégal s'il ne correspond pas à l'un de ces objectifs. Une telle délimitation permet de mieux contrôler leur édicton, d'autant plus qu'elle porte fortement atteinte au droit de propriété. Il faut que le législateur tunisien prenne en compte cette défaillance et précise le champ d'application de la technique du PRF. De plus, la politique de réserves foncières doit être accompagnée par les moyens adaptés pour les constituer, comme la création d'un fond spécial alimenté au début par l'État et qui pourrait ensuite, s'autonomiser par les plus-values de l'éventuelle vente des terrains concernés après leur viabilisation. Il est évident aussi que le concept même de réserves foncières et son domaine d'application doivent être clarifiés afin d'atteindre la volonté des pouvoirs publics et de mettre en œuvre une politique de réserve foncière pertinente dans un concept d'aménagement et de développement durable³. *« Un tel flou juridique est peut être intéressant pour l'administration, dans la mesure où cela lui permet de choisir librement l'opération d'urbanisme future qui va justifier la création d'un PRF. Mais cela constitue en même temps un facteur d'insécurité et d'incertitude pour les administrés « victimes » potentielles d'une telle création »⁴.*

La mise en œuvre d'une politique de maîtrise foncière nécessite des moyens d'acquisition foncière qui facilite l'accès aux terrains, matière première des travaux d'aménagement foncier urbain.

¹ Code de l'urbanisme français, commenté, Dalloz, 18^{ème} édition 2009, p534.

² Ibid, p549.

³ Mejri (M) : L'administration locale et l'aménagement urbain, mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'urbanisme. 2004-2005, p 45.

⁴ Chikhaoui (L) : « L'écologie urbaine », annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 113.

SECTION 2 : LES MOYENS DE L'ACQUISITION FONCIERE PUBLIQUE

Pour pouvoir accéder au sol nécessaire et établir ses actions d'aménagement, le législateur offre aux bénéficiaires du PIF des outils pour accéder aux terres concernées. Or, ces techniques représentent des restrictions à la pratique du droit de propriété puisque la maîtrise foncière est un travail qui porte sur un espace étendu et le bénéficiaire du PIF doit y accéder pour pouvoir agir. Le législateur doit doter le bénéficiaire du PIF des outils nécessaires pour pouvoir procéder à ces travaux d'aménagement. Il s'agit du droit de priorité d'achat (sous-section 1) et d'expropriation pour cause d'utilité publique (sous-section 2).

Sous-section 1 : Le droit de priorité d'achat

Le droit de priorité d'achat offre au bénéficiaire du PIF la possibilité de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire afin de réaliser une opération d'aménagement. Il s'agit alors d'un droit permettant à son titulaire d'acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation. Dans le domaine de maîtrise urbaine, le droit de priorité d'achat constitue un moyen d'exercer un contrôle sur le marché foncier, il permet d'être bien informé et de pouvoir peser sur les prix qui y sont appliqués. À ce, il y a une fonction anti spéculative¹.

1-La présentation du droit de priorité d'achat

Le droit de priorité d'achat présente une technique d'acquisition des terrains qui permet à son titulaire d'acquérir par priorité un bien mis en vente par son propriétaire. C'est une notion

¹ Jacquot (H), Priet (F) : « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 2008, p479.

créé par la loi relative à l'aménagement des zones d'habitat touristiques et industrielles¹, mais sous forme d'un droit de préemption. En effet, cette loi utilise le terme « *droit de préemption* » au lieu de « *droit de priorité d'achat* ». De même, l'ancien code de l'urbanisme de 1979 stipulait que « ***L'État, les collectivités publiques et les agences foncières étatiques bénéficient sur les mêmes immeubles d'un droit de préemption qu'ils exercent pendant 4ans à partir de la décision portant création du périmètre dans les mêmes conditions que celles relatives à l'aménagement des zones touristiques, industrielles et d'habitation***²».

La première fois que le législateur tunisien a institué une loi propre au droit de priorité d'achat était en 1978, par la loi relative au droit de priorité à l'achat au profit des locataires et occupants de bonne foi³. Cette idée va être reprise par le législateur tunisien dans le CATU en tant que droit de priorité à l'achat en stipulant que « ***L'État, les collectivités publiques locales et les agences citées à l'article 30 du présent code, bénéficient pour les mêmes immeubles d'un droit de priorité à l'achat qu'ils exercent pendant quatre ans à compter de la date de publication du décret portant création du périmètre d'intervention foncière***⁴». Ce droit sera adopté en tant qu'outil foncier afin de faciliter à son bénéficiaire la réalisation d'une politique foncière pertinente et surtout la rationalisation de l'utilisation du sol. En effet, ce droit permet aux organismes publics compétents d'acquérir des immeubles et d'avoir des réserves foncières en vue de réaliser des opérations d'urbanisme conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur. Actuellement, le droit tunisien connaît deux cadres différents de l'exercice de droit de priorité à l'achat. Le premier spécifique aux PIF, le deuxième aux PRF. Les bénéficiaires de cette prérogative sont ; l'État, les CPL, les agences foncières et l'ARRU. Ces établissements peuvent acquérir les terrains nécessaires pour la réalisation de leurs projets dans les périmètres indiqués⁵.

Le droit de priorité d'achat ne contraint pas le propriétaire à vendre son terrain contre son gré, les établissements bénéficiant de ce droit ne peuvent intervenir que si le propriétaire se

¹ Loi n°73-21 du 14/4/1973 relative à l'aménagement des zones d'habitat touristiques et industrielles, JORT n° 15 du 17-20 avril 1973.

² Article 34, alinéa 2 code de l'urbanisme de 1979.

³ Loi n°39 du 7 juin 1978 relative au droit de priorité à l'achat au profit des locataires et occupants de bonne fois, JORT n°42 du 6- 9 juin 1978.

⁴ L'article 35 alinéa 2 CATU

⁵ Ibid, article 42.

propose d'aliéner son terrain mais elle peut le priver de choisir librement un acquéreur au prix qu'il entend.

L'exercice de ce droit est alors conditionné par deux facteurs; d'abord, la localité de l'immeuble, puisque l'exercice de ce droit est conditionné par l'existence de l'immeuble en cause ou le terrain concerné dans un PIF ou PRF; ensuite, le devoir du bénéficiaire du PIF ou PRF qui doit demander la prénotation de son droit sur les titres fonciers de tous les terrains et immeubles immatriculés existants à l'intérieur de PIF¹ ou PRF². C'est une procédure de sécurité en vue d'interdire toute cession, à onéreux ou gratuit sur ces s, et ce pour une période de trois ans renouvelables à partir de la date de son inscription³. La prénotation doit être demandée par le bénéficiaire de ce droit au conservateur de la propriété. La demande de prénotation est alors étudiée par les services de la rédaction du foncier. Le conservateur doit s'assurer que la prénotation requise n'est point en opposition avec les énonciations du de propriété, que le droit transmis ou constitué est disponible entre les mains du déposant et que les pièces produites autorisent la formalité⁴. En fait, si le titre est grevé d'une opposition conservatoire ou une saisie immobilière, la prénotation n'est pas possible⁵. Par contre, l'existence d'autres opérations immobilières telles que l'hypothèque, ou le partage, ne l'empêche pas puisque ces opérations n'ont aucune répercussion sur la disponibilité du droit entre les mains du propriétaire. L'effet de la prénotation est de bloquer toute inscription de droit nouveau du chef de propriété inscrit en garantie de remboursement d'une créance. Ainsi, toute opération inscrite postérieurement à la prénotation ne sera possible au bénéficiaire de celle-ci. De plus, la prénotation présente une source d'information pour les tiers afin d'attirer leur attention sur les droits litigieux ou éventuels ou en cours de réalisation qui portent sur l'immeuble objet du titre.

En pratique, les terrains concernés par le droit de priorité d'achat peuvent être immatriculés ou non immatriculés. Dans le cas où l'immeuble est immatriculé, toute transaction est précédée par la consultation du titre objet de cet immeuble. Cette consultation permettra

¹ Ibid, article 35 alinéa 3 « le bénéficiaire du droit de priorité d'achat à l'intérieur du PIF doit demander la prénotation de son droit sur les titres fonciers. »

² Ibid, article 42.

³ Ibid, article 35 alinéa 3 : « Cette prénotation empêche l'insertion de toute cession à onéreux ou gratuit sur le ou les titres fonciers y afférents et ce à partir de la date de son inscription. »

⁴ Article 390 CDR

⁵ Ibid, article 369.

d'informer les bénéficiaires et le cas échéant les prévenir contre les risques auxquels ils s'exposeraient en concluant des transactions sur le en question. La prénotation semble alors être un moyen suffisant pour préserver les droits des bénéficiaires de priorité à l'achat et pour informer les particuliers de la situation réelle des immeubles situés à l'intérieur d'un PRF ou d'un PIF lorsqu'il s'agit d'immeubles immatriculés.

Quant aux immeubles non immatriculés, le bénéficiaire de ce droit ne peut pas protéger ce terrain contre tout acte de cession et l'acheteur de bonne fois n'est pas en sécurité. Dans ce cas, le législateur a institué des formalités pour que le public en prenne connaissance. En effet, il prévoit que : « ***Le bénéficiaire du droit de priorité d'achat à l'intérieur d'un PIF est tenu d'afficher dans un délai d'un mois à compter de la date de promulgation du décret de délimitation du dit périmètre, le plan y annexé, et ce, pour une période de trois mois au siège du gouvernorat ou de la municipalité selon le cas, tout en invitant le public à prendre connaissance par la voie de presse auditive et écrite¹.*** ».

Toutefois, cette procédure semble être trop limitée et inopérante pour conserver les droits du bénéficiaire du droit de priorité d'achat à l'égard des tiers. Ces limites tiennent au fait que souvent les propriétaires des immeubles situés à l'intérieur des périmètres ne savent pas cette réalité. Ce problème peut être résolu par le gouverneur ou le président de la municipalité, selon le cas, ou le ministre chargé de l'urbanisme dans tous les cas qui « ***peut requérir à l'immatriculation de terrains non bâtis et non immatriculés situés à l'intérieur des zones définies par l'article 14 du présent code et ce après avoir informé les propriétaires².*** ».

Le droit de priorité d'achat peut être exercé pour une période de quatre ans à compter de la date de publication du décret portant création du PIF, et ce droit peut être prorogé une seule fois pour une période de deux ans³. Quand il s'agit d'un PRF la période est prolongée, elle est de six ans renouvelables une seule fois⁴.

La technique du droit de priorité d'achat est intéressante, sauf qu'elle est peu utilisée car d'une part, elle nécessite des moyens financiers importants que les CPL ne possèdent pas. D'autre part, car les délais de cette technique, déjà indiqués se révèlent insuffisants pour les

¹ Article 35 alinéa 5 CATU.

² Ibid, article 24.

³ Ibid, article 35, alinéa 2

⁴ Ibid, article 42 alinéa 1^{er}

bénéficiaires de ce droit. De plus, cette mesure n'est sécuritaire que sur les terres immatriculées alors que l'assiette foncière est loin d'être totalement assainie et immatriculée. Par ailleurs, il y a des moyens permettant de détourner cette mesure de prénotation. En effet, les propriétaires peuvent conclure les ventes, enregistrer les contrats à la recette de finance et ensuite s'abstenir à l'inscrire à la CPF jusqu'à l'expiration de ce délai pour régulariser la vente. Il faut qu'il y ait une solution juridique qui favorise une collaboration entre le service de recette de finance et le CPF et qui permet de sanctionner les contrevenants.

Le droit de priorité d'achat présente une atteinte au droit de propriété. Pour cette raison, le législateur tunisien a renforcé les prérogatives et les garanties offertes aux propriétaires dont les biens sont situés dans les zones de PIF ou PRF par des mesures compensatoires (2)

2-La recherche d'un équilibre par les mesures compensatoires

La réalisation d'un PIF ou d'un PRF nécessite l'acquisition des terrains situés dans ces zones, sauf que ces terrains sont occupés soit par des locataires soit par des propriétaires. Le législateur tunisien reconnaît au profit des occupants de bonne foi, des locataires ou des propriétaires d'immeuble situés à l'intérieur de la zone d'un PIF des solutions juridiques. Il s'agit des mesures compensatoires des occupants de bonne foi (A), du partenariat volontaire (B) et du partenariat forcé (C).

A- Les mesures compensatoires des occupants de bonne foi

D'abord, si « *le programme d'intervention comporte des opérations de démolition ou de réhabilitation de construction, il appartient à l'intervenant chargé de l'exécution du projet d'indemniser les occupants de ces constructions en vertu d'un contrat de location ou de bonne foi, des indemnités égales au loyer de quatre années¹* ».

¹Ibid, article 37.

Ensuite, concernant « *les commerçants occupants des constructions acquises par l'intervenant que ce soit à l'amiable ou par voie d'expropriation*¹ », ces derniers bénéficient d'un droit de priorité à l'attribution de locaux ayant la même vocation dans les immeubles à construire² et ce conformément à la législation en vigueur.

De plus, le législateur prévoit dans des cas précis, une possibilité de participation. Cette participation est parfois obligatoire, parfois volontaire.

B-Le partenariat volontaire

La réalisation de certains projets prévus à l'intérieur des PIF peut provoquer plusieurs difficultés, ce qui engendrent souvent des délais de réalisation un peu longs ainsi qu'une mobilisation de fonds considérables. En vue de réduire le coût de financement des opérations et les délais de réalisation, le législateur tunisien a offert aux propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur du PIF d'être partenaire avec le bénéficiaire du PIF dans la réalisation du projet. Ceci se fait en vertu d'une convention conclue entre l'intervenant et le propriétaire de l'immeuble³. Cette convention de partenariat est soumise à certaines conditions prévues par un cahier de charge type⁴ fixant les conditions et les effets du partenariat entre opérateurs publics et propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur d'un PIF, en vue de la réalisation d'opérations entrant dans le cadre des programmes⁵. D'après ce cahier de charge, les propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur d'un PIF dont la propriété est juridiquement établie⁶ et dont la parcelle est au moins équivalente à ½ hectare ou égale à 2% au moins de la superficie du périmètre d'intervention, ont la possibilité de conclure une convention de partenariat avec l'opérateur public bénéficiaire. La contribution du partenaire est à la fois foncière et financière. La contribution foncière se présente sous une quote part aux aires réservées à la voirie, aux places publiques, aux zones vertes et aux équipements collectifs

¹ Conformément aux conditions prévues par les articles 10 et 11 de la loi n°77-33 du 25 mai 1977 régissant les rapports entre les bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des loyers d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, JORT n° 37 du 27/5/1977.

² Article 38 CATU

³ Ibid, article 36

⁴ Approuvé par le décret n°99-188 du 11 janvier 1999 portant approbation du cahier des charges générales du partenariat entre les opérateurs publics et les propriétaires des immeubles situés à l'intérieurs des PIF pour la réalisation des programmes d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine. JORT n°10 du 2/2/1999.

⁵ Les programmes d'aménagement, d'équipement, de rénovation, de réhabilitation.

⁶ Par un foncier, un contrat de propriété, un jugement pétitoire définitif.

programmés. Cette quote part est évaluée compte tenu de la proportion qui représente son immeuble dans la totalité du périmètre. La contribution se présente aussi sous une forme financière représentant la quote part du partenaire calculée en fonction du coût de l'ensemble du programme envisagé au sein d'un PIF et pouvant éventuellement faire l'objet d'une majoration maximale de 25% au profit de l'opérateur public correspondant au coût des travaux du lotissement des futures parts divisées qui seront attribuées au partenaire. La contribution financière est versée par tranches au profit de l'opérateur public correspondant à la contribution financière au coût des travaux de lotissement des futures parts divisées qui seront attribuées au partenaire, mais elle peut être réglée par l'équivalent de sa valeur en nature, sous la forme d'une superficie aménagée après la réalisation des travaux. La convention de partenariat entraîne immédiatement le transfert de la propriété de l'immeuble à l'opérateur public, en contrepartie de l'attribution ultérieure au propriétaire privé d'une ou de plusieurs parts divisées et loties compte tenu des dispositions du PAD.

Sur le plan pratique, ce modèle de contribution n'a été pratiqué que par l'AFH dans le cadre du lotissement de Borj Cedria à la banlieue sud de Tunis et d'Ennaser à la périphérie de Tunis et l'AFT en ce qui concerne le lotissement de Hammamet Sud avec un succès moyen, apparemment, car l'administration n'est pas encore habituée à ce genre de volontariat.¹

C- Le partenariat forcé

Un autre modèle de partenariat existe, mais dans ce cas, il n'est pas volontaire, il s'agit du partenariat forcé de l'administration. Ce partenariat est prévu par le CATU. Il prévoit que les intéressés de ce modèle de partenariat sont « *tous les propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur de la zone d'intervention non concernée par l'opération d'expropriation ou n'ayant pas participé au projet dans le cadre de la convention citée à l'article 36 du présent code², ainsi que les propriétaires d'immeubles jouxtant la zone d'intervention et bénéficiant de l'infrastructure et des équipements collectifs à réaliser dans le cadre du projet³* ». Il s'agit d'une procédure à caractère contraignant visant à faire participer de manière quasi obligatoire les particuliers propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur des zones urbanisables d'un PIF aux frais des programmes à réaliser à l'intérieur de ce périmètre,

¹ Chikhaoui (L) : « l'écologie urbaine », annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 109.

² Convention conclue entre l'intervenant et le propriétaire de l'immeuble suivant un cahier de charge

³ Article 39 CATU

obligation pouvant être étendue aux propriétaires d'immeubles contigus au PIF et ce, lorsqu'ils bénéficient d'un résultat positif de ce projet en terme de service et d'infrastructure¹. Cette modalité de participation concerne tous les propriétaires non expropriés situés dans le PIF, mais n'ayant pas participé à une convention de partenariat, soit parce qu'ils n'en remplitaient pas les conditions, soit parce qu'ils ne l'avaient peut-être pas souhaité, ainsi qu'aux propriétaires des immeubles contigus à un PIF et qui bénéficient par conséquent des travaux à exécuter.

Le décret de 99-189 du 11 janvier 1999 fixe les conditions et la valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur du PIF ou qui y sont contigus à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine². Cette réglementation institue un mécanisme dissuasif destiné à en garantir le paiement par les particuliers, à savoir la soumission de l'autorisation de raccordement des immeubles concernés aux divers réseaux publics³ à la preuve du règlement de la contribution. Cette contribution sera calculée en fonction du contenu et du coût du projet par rapport à la proportion de chaque propriété dans l'ensemble du projet, avec une majoration de 25% au profit de l'opérateur public et elle peut être réglée en une seule fois à la demande du propriétaire⁴. Ces mesures portent atteinte à l'exercice du droit de propriété à travers l'obligation de contribution aux lotissements imposés aux propriétaires des parcelles urbanisables situées à l'intérieur d'un PIF. Ceci peut être expliqué par l'évolution de la conception individualiste du droit de propriété qui n'est plus considérée aujourd'hui comme un droit sacré et inaliénable à la seule disposition de son titulaire, mais comme un droit ayant à remplir une fonction socio-économique globale et un objectif urbanistique visant une intégration harmonieuse des différentes parcelles à l'intérieur d'un PIF⁵.

Finalement, il y a lieu de rappeler que le droit de priorité à l'achat constitue une moindre atteinte au droit de propriété que l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui contraint le

¹ Ibidem.

² Article 1^{er} du décret 99-189 du 11/1/1999, fixant les conditions et la valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur d'un PIF ou qui sont contigus à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine, JORT n°10 du 2 février 1999, p 185

³ Les autorisations de raccordement de la part de l'ONAS, la SONEDE, la STEG...

⁴ Article 5 du décret n°99-189 du 11 janvier 1999 fixant les conditions et la valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur d'un PIF ou qui sont contigus à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine. JORT n°10 du 2 février 1999, p 185

⁵ Chikhaoui (L) : « L'écologie urbaine », Annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 111.

propriétaire à céder le terrain. En effet, les bénéficiaires d'un PIF peuvent accéder à l'acquisition des immeubles par le recours à d'autres modalités de type autoritaire telles que la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique (sous-section 2).

Sous-section 2 : L'expropriation pour cause d'utilité publique

L'expropriation pour cause d'utilité publique¹ est « *une procédure administrative et judiciaire par laquelle l'administration utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien, en règle générale foncier ou immobilier, en vue de la réalisation d'un objet d'intérêt général*² ». Il s'agit « *d'une procédure qui permet à l'administration d'acquérir d'autorité, en la forme légale et dans l'intérêt public, des immeubles privés moyennant indemnité*³ » juste et équitable⁴. La procédure de l'expropriation peut être également définie comme « *l'acte juridique par lequel l'État oblige une personne à renoncer à la propriété d'un immeuble à son profit ou au profit de l'une des collectivités locales ou d'un établissement public pour cause d'utilité publique moyennant paiement préalable d'une indemnité juste*⁵ ».

Il s'agit alors d'un transfert de la propriété pour cause d'utilité publique, qui est une action permettant aux collectivités publiques de prendre possession des terrains et autres droits réels dont elle a besoin. L'expropriation est une atteinte directe au droit de propriété. Elle présente une nette limite au principe posé par l'article 20 du code des droits réels selon lequel « *nul ne peut être contraint de céder sa propriété* ». Toutefois, c'est une limite légalement imposée⁶. C'est une procédure très liée à l'administration locale dans la mesure où son institution date de sa création. Elle a permis de mettre en œuvre des programmes d'habitat destinés aux

¹ Loi n° 76-85 du 11 août 1976 portant refonte de la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°51 du 13/8/1976, révisée par la loi n° 2003-26, avril 2003. JORT n°31 du 18 avril 2003, p1031, 1033.

² Merlin (P), Choay (F) : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », PUF, 2009, p377.

³ Musso (D) : « le régime juridique de l'expropriation », J.DELMAS et cie, 1984, 4^{ème} édition, p13.

⁴ Loi n°2016-53 du 11 juillet 2016 portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°62 du 29/7/2016

⁵ Bousataa (S) : « le droit d'urbanisme », ARTYO, 1999, p141.

⁶ Article 35 CATU

classes moyennes dans les années 1970 et 1980, des programmes d'infrastructure et des équipements structurants et de lever l'obstacle foncier en faveur des acteurs publics, centraux et locaux, et surtout en faveur des opérateurs publics¹.

La première législation spécifiquement relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique fut le décret beylical du 30 août 1858, instituant le conseil municipal de la ville de Tunis. Ce décret dispose que la procédure d'expropriation est attribuée au président de la commune pour s'approprier des immeubles nécessaires à la réalisation des voies de circulation et des routes.

Le régime actuel de l'expropriation résulte de la loi du 11 août 1976² portant refonte à la législation relative à l'expropriation publique, modifiée et complétée par la loi du 14 avril 2003³, puis par la loi du 11 juillet 2016 portant expropriation pour cause d'utilité publique qui abroge ce qui précède .

L'expropriation pour cause d'utilité publique est prononcée par décret⁴ au profit de l'État, des collectivités locales publiques, des établissements et des entreprises publiques y étant habilitées par leurs lois constitutives⁵. Cette procédure permet à ces établissements de s'approprier des immeubles nécessaires à la réalisation des travaux d'aménagement projetés et d'enlever la réticence des propriétaires récalcitrants tout en laissant au juge le soin de fixer l'indemnité⁶. Cependant, la mesure d'expropriation exige la réunion d'un certain nombre de conditions essentielles afin que l'expropriation soit légitime. Il ne faut recourir à l'expropriation qu'après avoir épuisé tous les moyens et les tentatives amiables avec les propriétaires des biens immobiliers dont l'administration a besoin. De plus, il faut que l'expropriation soit pour cause d'utilité publique. Pour cerner la procédure d'expropriation

¹ Parmi ces opérateurs publics : l'AFH, la SNIT, l'ARRU

²Loi n°76-85 du 11 août 1976 portant refonte de la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°51 du 13/8/1976.

³ Loi n°2003-26 de la 14/4/2003 portant refonte de la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n° 31 du 18 avril 2003, p 1031.

⁴ Ibid, article 2

⁵ Article 3 loi 2016-53 du 11 juillet 2016 portant expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°62 du 29/7/2016.

⁶ la CPL ne peut s'approprier les immeubles nécessaires sans un décret d'expropriation ou avant l'élaboration d'un décret son acte est considéré dans ce cas occupation et non expropriation d'après le TA.

-TA, arrêt de cassation n°37283 du 19/11/2007 entre Hammouda/ministère de l'éducation et de la formation publié dans jurisprudence du TA pour l'année 2007, p537

-TA, arrêt de cassation n°37417 du 21/4/2008 entre Somii / MEHAT , publié dans jurisprudence du TA pour l'année 2008, p 639.

pour cause d'utilité publique, il faut procéder par ses objectifs (1), puis analyser les étapes de cette procédure (2).

1-Les objectifs de la procédure d'expropriation

La procédure d'expropriation est une procédure prévue au profit de l'État ou de la collectivité publique locale, les entreprises et les établissements publics y étant habilités par leurs lois collectives. Ainsi, que « *les autres établissements et entreprises publiques dans le cadre de leurs missions prévues par la loi peuvent également bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'intermédiaire de l'État qui leur cédera l'immeuble*¹ ».

Le recours à l'expropriation a pour objectif la réalisation des projets et l'exécution des programmes ayant un caractère d'utilité publique². L'expropriation a été largement critiquée à cause de la notion d'utilité publique du fait de l'utilisation de l'outil de l'expropriation pour opérer un transfert de propriété des petits propriétaires terriens vers les catégories socio-professionnelles supérieures, ce qui soulève la question autour de la notion d'utilité publique³. De plus, cette notion a été utilisée plusieurs fois de manière abusive et a permis le transfert « considéré légal » de propriétés foncières au profit des projets de standing, ce qui a suscité un sentiment d'injustice chez les expropriés et un rejet de l'expropriation par l'opinion publique, ainsi que le retour au débat concernant la notion d'utilité publique.

L'utilité publique en matière d'aménagement urbain a été expliquée par l'article 35 du CATU qui prévoit que « *l'État, les CPL peuvent procéder à l'expropriation pour leur compte ou pour le compte des agences foncières... de tout immeuble situé à l'intérieur du PIF pour la réalisation des projets d'aménagement, d'équipement, de rénovation et de réhabilitation*⁴ ».

D'après ce qui précède, nous pouvons constater que le recours à l'expropriation dans le domaine de l'aménagement urbain est lié à la bonne exécution des plans d'aménagement dans un but de maîtrise urbaine. Il s'agit d'opérations liées à l'aménagement, à l'extension et l'assainissement des zones touristiques, industrielles et celles d'habitat. Il est possible aussi

¹ Article 3 de la loi 2016-53 du 11 juillet 2016 portant expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°62 du 29/7/2016

² Ibid, article 1^{er}.

³ Projet de Ain Zaghouan de l'AFH.

⁴ Article modifié par la loi 2003-78 du 29 décembre 2003

d'exproprier pour effectuer des travaux de rénovation urbaine ou de réhabilitation concernant les constructions menaçant ruine ou dans lesquels la salubrité fait défaut¹.

Concernant les immeubles concernés par le recours à l'expropriation, la loi de 2016 spécifie une grande variété d'immeubles par cette procédure² et ce contrairement aux lois précédentes qui se suffisaient à la notion d'utilité publique qui a créé des difficultés d'exécution dues à son ambiguïté. Parmi les immeubles concernés par la procédure d'expropriation, il y a ceux nécessaires pour assurer l'exécution des plans d'aménagement approuvés, cela veut dire que le législateur encourage le recours à cette procédure pour l'exécution des PAU et PAD.

Par ailleurs, le législateur tunisien ajoute dans son article 4 que « *les immeubles nécessaires à l'exécution des programmes d'aménagement, d'équipement, de réhabilitation, d'habitat, ainsi que ceux nécessaires à la création de réserves foncières prévus par l'État ou les collectivités locales ou attribués aux établissements ou entreprises publiques au sein ou hors des zones urbaines conformément aux lois et règlements en vigueur*³ ».

Ainsi, on constate que le législateur tunisien encourage le recours à la procédure d'expropriation pour la création des PIF et des PRF, il considère alors ce moyen d'acquisition foncière comme base pour une maîtrise urbaine et foncière cohérente.

¹ Bousataa (S) : « Droit de l'urbanisme » ARTYO, 1999, p 141,142,143.

² D'après l'article 4 de la loi n°2016-53 du 11 juillet 2016 ce sont :

- les immeubles nécessaires pour le projet public à accomplir ainsi que les immeubles nécessaires à assurer la valeur de ce projet et de sa bonne exploitation, et l'installation des aménagements, des bâtiments réservés aux services chargés de l'entretien et du maintien de sa durabilité, son environnement et sa protection contre l'étalement urbain .

- Les immeubles nécessaires à l'exécution des programmes d'aménagement, d'équipement, de réhabilitation, d'habitat, ainsi que ceux nécessaires à la création de réserves foncières prévues par l'État ou les collectivités locales ou attribuées aux établissements ou entreprises publiques au sein ou hors des zones urbaines conformément aux lois et règlements en vigueur,

- les immeubles nécessaires pour assurer l'exécution des programmes et des plans d'aménagements approuvés,
- les constructions menaçant ruine que les occupants ou les propriétaires n'ont pas démolies et représentent une menace pour la santé ou la sécurité publique ou celles comprises dans les programmes d'aménagement de rénovation et de réhabilitation approuvés, et avant de procéder à l'expropriation, les occupants ou les propriétaires doivent être avertis de procéder à la démolition dans un délai de trois mois à compter de la date de la réception du préavis, à l'expiration du délai précité la partie demanderesse de l'expropriation peut procéder à l'expropriation.

- les immeubles menacés de catastrophes naturelles dont il est nécessaire de transférer les propriétés au profit de l'État ou des collectivités locales ou ceux affectés à la réalisation des établissements de protection,
- les immeubles ayant un caractère archéologique ou patrimonial ou historique

³ Ibid, article 4

Par cette loi, le législateur tunisien explique qu'une maîtrise urbaine efficace passe par une maîtrise foncière rationnelle et que l'aménagement urbain nécessite un portefeuille foncier intéressant pour pouvoir assurer ses objectifs.

2-La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique commence par la fixation de l'indemnité provisoire au profit des propriétaires lésés et par l'élaboration du projet de décret d'expropriation qui se prépare entre la partie concernée par le projet et l'expropriant.

Concernant la fixation de l'indemnité, c'est l'expert des domaines de l'État qui est chargé de fixer l'indemnité sur demande de la partie concernée par le projet¹. Ce dernier peut charger un ou plusieurs experts judiciaires nommés par ordonnance judiciaire de fixer une indemnité provisoire.

Concernant l'élaboration du projet de décret d'expropriation, la partie concernée prépare le dossier du projet d'expropriation et le transmet avec le rapport d'expertise élaboré à cet effet à l'expropriant qui vérifie les documents nécessaires². Le dossier d'expropriation sera adressé au gouverneur de la région qui le transmettra à « *la commission des acquisitions au profit des projets publics* »³. C'est une commission créée dans chaque gouvernorat et chargée sous présidence du gouverneur d'accomplir toutes les procédures préliminaires de proposition de projet du décret d'expropriation au niveau de la région⁴.

Dès sa saisine du dossier d'expropriation, la commission ordonne à la partie concernée de charger l'office de topographie et de cadastre d'établir les plans de morcellement définitifs des immeubles à exproprier partiellement. A cet effet, la partie concernée par le projet peut obtenir les ordonnances nécessaires pour accéder à toutes les parties de l'immeuble à exproprier⁵.

¹ Article 11 de la loi n°2016-53 du 11 juillet 2016 portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°62 du 29/7/2016.

² Ibid, article 17.

³ Ibid, article 18

⁴ Ibid, article 16.

⁵ Ibid, article 19

A ce moment de la procédure, la commission procède à la publicité de l'intention d'expropriation. La publicité se fait par affichage et par dépôt d'une liste descriptive¹ au siège du gouvernorat, de la délégation, de la commune, de la direction régionale des domaines de l'État et des affaires foncières dont l'immeuble dépend administrativement et au siège des services régionaux de la partie concernée par le projet pour une période de 2 mois. La publicité se fait également par les moyens de communication auditifs et écrits². Tout propriétaire dont le nom ne figure pas ou s'opposant à l'indemnité provisoire doit présenter son opposition au secrétariat de la commission. Si l'opposition porte sur l'identification de l'immeuble ou ses composants, il est possible de procéder sur demande de l'exproprié à une enquête sur les lieux³.

La commission note dans le registre des reconnaissances l'identité de toutes les personnes acceptant l'offre de l'administration et entame l'élaboration des dossiers nécessaires pour l'accomplissement des formalités des contrats.

Dès la clôture des travaux de la commission, son président transmet une copie de registre de reconnaissance à l'expropriant avec un rapport motivé des oppositions de toutes demandes et d'un certificat prouvant le dépôt de la publication⁴. L'expropriant procède, dès la réception de ce dossier, à l'élaboration du projet de décret puis l'adresse à l'approbation accompagnée par les reçus de la consignation de l'indemnité provisoire⁵. Une copie du décret d'expropriation sera affichée au siège du gouvernorat, de la commune et de la direction régionale des domaines de l'État et des affaires foncières. De même, l'information doit être diffusée par les moyens écrits et auditifs⁶. **« L'expropriant adresse, aussi, une lettre recommandée avec accusé de réception à l'exproprié et tout ayant droit... pour les informer de la valeur de l'indemnité provisoire⁷ »**. À ce moment, il peut procéder à la prise de possession de

¹ Comportant les noms des propriétaires présumés, le plan parcellaire du projet, la valeur de l'indemnité provisoire des immeubles nécessaires à sa réalisation et les indemnités provisoires

² Article 22 de la loi n°2016-53 du 11 juillet 2016 portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°62 du 29/7/2016

³ Ibid, article 20

⁴ Ibid, article 22.

⁵ Ibid, article 23

⁶ Ibid, article 24 alinéa 1^{er}

⁷ Ibid, article 24 alinéa 2^{ème}

l'immeuble exproprié et si l'exproprié n'est pas d'accord sur la valeur de l'indemnité, elle sera fixée par voie judiciaire sur demande de la partie diligente.

Malgré l'atteinte grave de l'expropriation pour cause d'utilité publique au droit de propriété, elle présente une procédure largement appliquée en Tunisie¹ pour résoudre des problèmes multiples de maîtrise urbaine; réalisation des projets de logement², d'équipement³, de projets culturels⁴, aménagement de zones touristiques⁵. Elle a pour rôle l'acquisition de terrains pour y faciliter l'intervention foncière.

Cependant, le patrimoine foncier tunisien dégage plusieurs difficultés qui présentent un obstacle à toute stratégie foncière ayant des objectifs de maîtrise urbaine (chapitre 2).

¹ Par un dépouillement du JORT, nous remarquons, 13 opérations d'expropriations en 2016 jusqu'au 15/08/2016, 21 opérations d'expropriation en 2015, 10 opérations en 2014, 13 opérations en 2013, 17 opérations en 2012, 11 opérations en 2010.

² Décret gouvernemental n°2016-841 du 28/06/2016 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique, des parcelles de terres sises à la cité el khadhra, nécessaire à la réalisation du projet de construction de logement par la SNIT, JORT n°57 du 12/7/2016.

³ - Décret gouvernemental n°2016-844 du 28/06/2016, portant l'expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terres sises aux délégations de Médenine Sud et Ben Guerden, gouvernorat de Médenine, nécessaire à la construction de l'autoroute Médenine Ras Jedir et ses annexes, JORT n°57 du 12/7/2016 .

-Décret gouvernemental n°2016-628 du 25/5/2016 portant l'expropriation pour cause d'utilité publique, de parcelles de terre, sises aux délégations de Foussana et Hydra, gouvernorat de Kasserine, nécessaire à la construction d'un barrage collinaire sur Oued AIN el-Bidha, JORT n°45 du 3/6/2016.

⁴ Décret gouvernemental n°2016-1089 du 15/08/2016 portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique d'une parcelle de terre archéologique sise à Carthage, JORT n° 30 du 12/4/2016.

⁵ Décret gouvernemental n°2015-1077 du 3/08/2015, portant l'expropriation pour cause d'utilité publique au profit de l'AFT de parcelles de terrains sises à Mahdia nécessaire à l'aménagement de la zone touristique, JORT n°65 du 14/8/2005.

CHAPITRE 2 :

L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU FONCIER

Une maîtrise urbaine réussie nécessite une planification globale du territoire afin de satisfaire les besoins des populations en mettant en place les équipements nécessaires. Cette planification globale du territoire se manifeste par une maîtrise foncière rationnelle qui valorise l'espace urbain dans le temps et dans l'espace et qui favorise la spéculation foncière. C'est l'élément principal de tout développement équilibré de l'urbanisation.

En Tunisie, la croissance urbaine a nécessité une extension considérable des périmètres communaux au détriment des terres agricoles. La ville a besoin d'espace pour ses habitants, ses administrations, ses usines, ses hôtels, ses écoles, ses hôpitaux... L'occupation de l'espace agricole environnant constitue des dommages incontournables qui méritent un encadrement juridique du patrimoine foncier.

En effet, « *Dans une société moderne où les habitants sont agrégés dans des villes ou des lieux très peuplés et où la propriété foncière est atomisée, il est nécessaire de disposer d'une institution qui centralise, conserve et met à disposition l'information¹* ». À part les situations banales, où il est utile de connaître un propriétaire voisin, l'information publique sur le foncier stigmatise une protection, par l'État, de chaque propriété légalement acquise, devant l'ensemble des citoyens. « *En l'absence d'un tel dispositif, les propriétaires les plus faibles pourraient se trouver plus facilement dessaisis de leurs biens par des individus ou des institutions ayant des moyens de pression²* ». Le premier enjeu de l'information foncière est donc la stabilité et l'équité sociale. Elle concerne l'usage présent et à venir du sol.

Pour que le marché foncier fonctionne bien, il nécessite un accès aisé, fiable et partagé à ces informations pour tout individu ou institution susceptible d'intervenir dans une transaction.

¹ Napoléon (C) : « Les enjeux de l'observation foncière », études foncières, n°139, mai-juin 2009, p22.

² Ibidem

« A contrario, dès qu'une asymétrie d'information se fait jour, celui qui dispose d'une information non partagée bénéficie d'un avantage au sein de la négociation qu'il va utiliser à son profit et qui générera un prix de vente ne correspondant pas à l'exact reflet de la valeur du bien. Si ce biais se reproduit un nombre important de fois, c'est un marché ou un segment du marché qui peut être affecté. Les phénomènes spéculatifs se nourrissent des biais d'informations foncières et les minorer est un des enjeux de l'observation foncière¹ ».

Le statut juridique des parcelles de terre est un élément déterminant de leur mise en valeur et du développement du pays. En effet, lorsque ce statut correspond à une certitude absolue comme les lots de terrain immatriculés à la conservation de la propriété foncière, cela constitue une forte incitation à l'investissement, que ce soit sous forme de construction de logements, de locaux commerciaux ou industriels, lorsqu'il s'agit de terrains à bâtir ou d'investissement à caractère agricole, lorsqu'il s'agit d'intensifier les systèmes de culture, la pratique de l'irrigation ou de l'élevage intensif. Cela engendre une dynamisation de la vie économique, la création d'une valeur ajoutée, d'emplois ainsi que l'amélioration du niveau de vie de la population. En revanche, lorsque le statut juridique est flou ou incertain, il y a là un obstacle à tout projet de développement ou d'investissement. On constate, alors, que l'efficacité de l'action publique nécessite une maîtrise foncière fiable et précise qui porte un enjeu d'efficience sur l'ensemble des champs concernés par le foncier. Le problème foncier en Tunisie est dû à la multiplication des statuts juridiques qui gèrent les terrains ; terres domaniales, terres collectives, les habous, inzel et bien vacants...ce qui présente une difficulté de sécurisation du système foncier tunisien (section 1).

SECTION1 : LES DIFFICULTES DE SECURISATION DU SYSTEME FONCIER TUNISIEN

L'existence d'une diversité de systèmes juridiques de propriété foncière est essentiellement due à l'histoire du droit foncier tunisien qui présentait une superposition de deux régimes

¹ Ibidem

juridiques du droit foncier tunisien. D'une part, le droit musulman hérité de l'époque précoloniale qui régit certaines transactions foncières. D'autre part, le droit positif introduit à l'époque coloniale et dont le but était d'harmoniser le système de propriété foncière.

En effet, le régime foncier de la Tunisie a vécu trois étapes importantes qui ont été marquantes. D'abord, l'époque précoloniale régie par le droit musulman qui a institué trois catégories de terres : les terres collectives, les terres habous, et les terres Melk (la propriété privée). Ensuite, l'époque coloniale a institué un nouveau régime de propriété. En effet, le gouvernement du protectorat a décidé d'établir le code de propriété foncière en Tunisie, qui a été promulgué le 1^{er} juillet 1885 sous le nom de « *la loi sur l'immatriculation du droit foncier* ». Cette loi a fait de la propriété foncière un bien de circulation sur le marché et a permis d'établir des titres de propriété au nom des requérants. De même, elle a abouti à la création de 3 institutions à savoir le tribunal immobilier, la conservation de la propriété foncière (CPF) et le service de cartographie et de topographie. La population tunisienne avait émis certaines résistances face à ce système du fait de la tradition et la connotation religieuses du système traditionnel constituant un frein à leur adhésion jusqu'à l'indépendance en 1956.

Dès l'indépendance, une troisième étape a caractérisé le régime foncier tunisien. En effet, le gouvernement a tenté d'unifier le système instaurant la propriété foncière individuelle en considérant que le foncier est le support de toute relance économique et que son contrôle est une condition de maîtrise urbaine. Ainsi, différentes mesures ont été prises pour la gestion du foncier dont le premier objectif était la régularisation des systèmes fonciers émanant du droit musulman (sous-section 1) et le second objectif l'unification du régime foncier tunisien (sous-section 2).

Sous-section 1 : La régularisation des systèmes fonciers émanant du droit musulman

L'ancien cadre juridique de la propriété tunisienne est celui dont l'origine est le droit musulman émanant de l'époque précoloniale. Comme nous l'avons précisé précédemment, il existait à cette époque trois régimes juridiques de propriété foncière ; les terres collectives, les

terres habous et les terres Melk. Ces terres bloquent la circulation du foncier et approfondissent les problèmes fonciers en Tunisie. Plusieurs solutions ont vu le jour, dont la privatisation des terres collectives (1) et l'abolition des terres habous(2).

1-La privatisation des terres collectives

Ce sont des terres qui constituent des structures foncières spécifiques liées à l'historique de la population tunisienne qui était une population nomade et constituée de groupes ethniques qui se déplacent fréquemment et par conséquent, elle ne favorisait pas l'établissement d'un système de propriété individuelle. Ces terres étaient utilisées collectivement et formaient la propriété de toute la tribu ou la collectivité ethnique. Ces terres ont fait l'objet d'un décret du 14 janvier 1901 qui a établi le principe de l'identification matérielle des terres collectives et organisé leur délimitation à travers des comités administratifs locaux.

Deux réformes ont suivi ce décret définissant ces terres comme étant des biens insaisissables, imprescriptibles et possédés en commun sous le contrôle administratif d'un groupement¹. Ces réformes prévoient que toutes ces terres doivent être gérées par des CPL dans tous leurs actes d'administration et de disposition. C'est une réforme intéressante, mais qui ne résout pas le problème de blocage de ces terres car il est difficile de céder ces terres.

Ensuite, est apparue la plus importante réforme concernant ce régime ; il s'agit de la loi de 1964² qui a reconnu expressément le droit de propriété des terres au profit des collectivités qui l'exploitent. Cette loi permet l'attribution des terres collectives comme coopératives, ce qui conduit à des situations d'indivision compliquées.

La loi de 1971³ a introduit la privatisation des terres collectives par l'attribution des terres individuelles aux bénéficiaires, mais les conséquences de cet état d'indivision se perpétuent jusqu'à aujourd'hui.

Il s'agit d'un élément important qui a sensiblement modifié la configuration et le mode d'exploitation de près de la moitié de ces terres collectives. Il s'agit de l'affectation de parcelles individuelles par l'établissement d'un droit de propriété et donc de la transformation

¹ Celles de 1918 décret du 23 novembre 1918, et de 1935 décret du 30 décembre 1935.

² Loi n°64-28 du 4 juin 1964 fixant le régime des terres collectives, JORT n°28 du 5 juin 1964.

³ Loi n°71-7 du 14/01/1971 complétant et modifiant la loi n°64-28 du 4 juin 1964, fixant le régime des terres collectives, JORT n° 3 du 19/1/1971.

du droit de jouissance collective en une propriété privée individuelle¹. La privatisation des terres collectives en a considérablement réduit la superficie. Ces terres couvraient à l'origine près de 3 millions d'ha de terres collectives dont près de la moitié est destinée à inclure dans les parcours collectifs et le reste à attribuer à de propriété privée². En 2012, 1.300.000 ha ont été attribués à des privés et 600.000 ont été soumis au régime forestier. Il en résulte donc un bilan de 1,1 million d'hectares non encore assainis³.

Le passage de la propriété des terres de la collectivité en tant que personne morale à l'ensemble des ayants droits a créé une situation d'indivision compliquée. En effet, ces ayants droits se trouvent dans l'impossibilité de vendre ou d'hypothéquer leurs biens. Cette situation complique la liquidation de ces terres et empêche ses ayants droits de gérer leur patrimoine. Elle ralentit la fluidité du marché foncier et augmente la pression sur les terrains disponibles.

Ainsi, toute intervention publique de maîtrise urbaine devra confronter des situations ingérables du fait accompli, des terres qui sortent de toute dynamique économique et empêchent leur mobilisation dans des programmes de développement. Le législateur tunisien intervient pour résoudre ce blocage par la loi 2016 portant sur l'expropriation⁴ qui prévoit la possibilité d'exproprier les terres collectives, cette faculté est largement utilisée par le gouvernement⁵.

Concernant les difficultés d'ordre administratif et financier, il s'agit de difficultés en rapport avec la procédure de liquidation des terres collectives qui se compose de trois étapes successives à savoir ; le bornage, l'arbitrage et l'attribution. Les difficultés concernant le bornage résident dans la non-conformité des plans délimitant les terres collectives détenus par le MEDAF et la réalité sur terrain. Cette mise en conformité nécessite des moyens humains et

¹ Ben Amara (M) : « L'aménagement foncier dans le sec en Tunisie, étude d'un cas », mastère professionnel en droit foncier, 2006-2007, FSJPST, p4.

² En 1956.

³ Ben Othman (H) : « Le cadre juridique tunisien de la propriété, de l'occupation des propriétés d'autrui et des procédures y applicables », article sous la direction de MEAT, p9

⁴ Article 45 de la loi n° 2016-53 portant sur l'expropriation, JORT n° 62 du 28/7/2016.

⁵ En 2016, il y a eu environ 11 opérations d'expropriation des terres collectives ; décret gouvernemental n°2016-505 du 11/4/2016 ; n°2016-421 du 21/3/2016 ; n°2016-265, n°2016-266, n°2016-267, n°2016-268 du 25/2/2016 ; n°2016-147, n°2016-148, n°2016-149, n°2016-150 du 18/1/2016 ; n°2016-102 du 19/1/2016.

matériels de travail sur terrain que les conseils de gestion ¹de terres collectives ne possèdent pas.

Pour que ces terres deviennent accessibles et fassent partie du marché foncier tunisien, il faut procéder à leur immatriculation. Or, la pratique a montré que le coût de l'immatriculation est parfois supérieur au montant au quote part du bénéficiaire, ce qui a créé des réticences de la part des bénéficiaires concernant l'immatriculation et dans le cas où un ou des ayants droits s'opposaient à l'immatriculation, toute la procédure deviendra caduque et le statut d'indivision demeurera inchangé.

Concernant les conseils de gestion, le législateur tunisien a mis en œuvre une politique foncière libérale basée sur la privatisation des terres collectives. Ainsi, la loi du 14 janvier 1971² a attribué aux conseils de gestion les missions d'« ***entreprendre toute opération destinée à favoriser la mise en valeur de la terre collective et à améliorer les conditions sociales des membres de la collectivité, de veiller à l'entretien des plantations et des aménagements fonciers effectués, de procéder à l'attribution de la terre collective à privé au profit des membres de la collectivité dans les conditions prévues ci-dessus, d'administrer le patrimoine de la collectivité, d'ester en justice au nom de la collectivité, de représenter la collectivité dans tous ces actes***³ ».

Les actions du conseil de gestion ont évolué vers la prise en charge des opérations de privatisation des terres collectives à vocation agricole. Ainsi, le succès de leur action dans une opération aussi difficile leur a permis d'acquérir la confiance des pouvoirs publics qui n'ont pas vu l'intérêt de créer une nouvelle structure pour la gestion des parcours collectifs qui comptent près d'un million d'hectares. Cependant, malgré le rôle important de ces conseils de gestion, ils n'ont pas pu remplir leur mission qui consistait à développer des programmes d'aménagement des terres agricoles et pastorales⁴. En effet, dans la pratique, plusieurs

¹ Les conseils de gestion sont chargés des opérations de privatisation des terres collectives.

² Loi n°71-7 du 14/01/1971 complétant et modifiant la loi n°64-28 du 4 juin 1964, fixant le régime des terres collectives, JORT n° 3 du 19/1/1971.

³ Ibid, article 6

⁴ Ben Saad(A) « Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie entre mauvaise gouvernance et marginalisation. Cas de la région de Tataouine, Sud tunisien ». Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée Montpellier, CIHEAM, Options Méditerranéennes, Études et Recherches ; n. 66, 2011 p 73-84.

facteurs¹ se sont conjugués pour limiter le rôle des conseils de gestion à la seule opération de partage des terres collectives, la gestion des parcours collectifs étant totalement négligée².

Ainsi, on peut conclure que les terres collectives présentent et jusqu'à nos jours, un handicap à la circulation des terres qu'elles soient agricoles ou proprement foncières³. De plus, cette situation bloque tout effort de maîtrise foncière et par la suite urbaine à moyen et long termes. Les terres habous présentent elles aussi des complications (2).

2-L'abolition des terres habous

L'acte habous consiste en l'acte par lequel un propriétaire d'un bien immobilier affecte, à perpétuel, la jouissance d'un fonds au bénéfice d'une fondation pieuse. Il en résulte l'insaisissabilité, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du fonds.

Il existe trois catégories de terres habous ; la première catégorie est celle du habous public dont les revenus de la terre sont immédiatement affectés à la fondation. La deuxième catégorie, est celle du habous privé, où les revenus de la terre restent à la disposition des héritiers jusqu'à l'extinction de la descendance du constituant. La troisième catégorie concerne le habous mixte, dans lesquels les revenus de la terre font l'objet d'un prélèvement pour l'entretien des œuvres liées à la zawiya, à la mosquée...

Les terres habous se présentent comme des biens immobilisés par leurs propriétaires ou leurs concessionnaires pour l'intérêt général. Sur le plan foncier, cet acte engendre le gel du terrain en cause, puisque le bien sera retiré du commerce à perpétuité pour en destiner l'usufruit à une œuvre de bienfaisance ou d'intérêt public, soit avec jouissance immédiate, soit après l'extinction des bénéficiaires qui sont souvent spécifiquement nommés.⁴

¹ Dont la tutelle administrative, le manque de moyens et de compétences, la mauvaise gouvernance, la non-participation des populations locales, les conflits entre riches et pauvres, les conflits entre agriculteurs et éleveurs, etc.

² Ben Saad(A) « Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie entre mauvaise gouvernance et marginalisation, pages 73-84.

³ Ben Othman (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, p8-9.

⁴ Bouyahya (M) : « La procédure de dissolution des habous privés évolution et difficultés d'application », mémoire pour l'obtention du mastère spécialisé en droit foncier, FDSJPS, 2002-2003.

Face aux problèmes fonciers causés par l'acte habous, le législateur tunisien est intervenu et a aboli ce régime par le décret du 31 mai 1956¹ portant suppression des habous publics en les incorporant dans le domaine privé de l'État, puis par le décret du 18 juillet 1957² portant abolition complète du régime des habous privés et mixtes et réglant le partage entre les ayants droits. Ainsi, une commission régionale de liquidation des habous a été créée. Elle s'est chargée de procéder au partage des terres habous entre les ayants droits sur la base d'un accord amiable de ces derniers consigné par un acte authentique ou en s'appuyant sur un jugement délivré par la justice du droit commun et qui est seul apte à désigner les bénéficiaires en cas de litige³.

Cette commission a rencontré plusieurs difficultés pratiques qui ont rendu sa mission très limitée. D'abord, elle est habilitée à procéder à la liquidation des habous privés sous forme d'un accord amiable consigné dans un acte authentique. Or, la pratique a montré la rareté des accords amiables et la prédominance des litiges et des contestations sur lesquels elle n'était pas habilitée à se prononcer, puisque c'est à l'autorité judiciaire de désigner les ayants droits. Les tribunaux ont alors un rôle intéressant dans la procédure des habous qui réduit le rôle de la commission. Cependant, la procédure judiciaire est lente vu l'importance du nombre des bénéficiaires potentiels à cause des héritages successifs, ce qui multiplie le nombre des ayants droits et par la suite de contestation de jugement. En plus, vu la possibilité des contestations en appel et en cassation, la liquidation sera différée pour des années. Aussi, la commission est tenue par la loi de prendre en charge l'enquête préliminaire ayant pour but de constituer la liste des bénéficiaires des habous en phase de liquidation et qui sont censés être dans des archives. Or, une grande partie des archives a été perdue dans les régions pendant les inondations⁴, ce qui nécessite de la part de la commission régionale des investigations sur terrain coûteuses et qui rallongent les délais et augmentent les frais. Le législateur tunisien intervient et introduit une solution afin de contourner les problèmes financiers de la

¹ Décret du 31/5/1956 portant prise en charge de l'État des dépenses à caractère religieux ou social de la Djemaia des habous transférant les terres habous publiques en domaine de l'État et prononçant la mise en liquidation de Djemaia des habous, JORT n°44 du 1^{er} juin 1956

² Décret n°183 du 18/7/1957 portant abolition complète du régime des habous privés et mixtes, JORT, n°58 du 19/07/1957.

³ Ben Othman (H) : « Le cadre juridique tunisien de la propriété, de l'occupation des propriétés d'autrui et des procédures y applicables », dir MEAT, p9

⁴ Les inondations de 1969.

commission régionale¹. Il charge les bénéficiaires du habous de financer les travaux avec la possibilité d'une avance sur le budget de l'État conditionnée d'une hypothèque². Toutefois, dans la pratique, cette mesure a grevé les terrains, déjà dans l'indivision, d'une charge supplémentaire susceptible de perpétuer son gel. L'objectif de ces décrets était de permettre l'accession à la propriété privée par les descendants des constituants selon leurs quote part. Les aspects traditionnels de propriété³ conditionnent fortement le foncier, c'est pourquoi la maîtrise foncière a consisté à reformer l'exploitation des terres vers la propriété privée et la propriété publique pour sécuriser le régime de la propriété et motiver l'investissement.

Le régime foncier des terres tunisiennes est un régime qui présente plusieurs complications dues à des situations complexes héritées de génération en génération et qui immobilise toute maîtrise foncière et toute utilisation du sol urbain. Le gouvernement tunisien a essayé de liquider ces terrains depuis l'Indépendance, mais les problèmes fonciers existent jusqu'à nos jours, soulignant une difficulté de maîtrise de l'ancien cadre juridique de propriété émanant du droit musulman. Ces terres ne sont pas les seuls appartenant au cadre juridique de la propriété, il y a aussi les terres domaniales et la propriété privée. Nous devons alors procéder à l'unification du système foncier tunisien (section 2).

Sous-section 2 : L'unification du régime foncier tunisien

Une maîtrise urbaine efficace nécessite un portefeuille foncier qui pourrait être mobilisée par les acteurs publics et privés. L'assainissement de l'assiette foncière constitue, certes, un pilier principal pour une offre foncière destinée aux logements abordables. Dans cet esprit, le gouvernement tunisien a tenté, dès l'Indépendance, d'unifier le système de la propriété foncière en tant que support de toute activité économique. La maîtrise du territoire urbain présente une condition pour le lancement de plusieurs projets de développement. Le

¹ Article 10 de la loi n°2000-24 du 22 février 2000, modifiant et complétant le décret du 18 juillet 1957 relatif à l'abolition du régime des habous privés et mixtes, JORT n°16 du 25 février 2000, p 520.

² L'article 10 prévoit que : « Les frais que nécessitent les travaux de la commission régionale de liquidation des habous privés et mixtes sont à la charge des dévolutaires. Toutefois, ces frais peuvent faire l'objet d'une avance sur les budgets de l'État, le tribunal ordonne une hypothèque sur les biens habous liquidés de recouvrement à l'avance. »

³ Propriété collective, terre habous, l'acte de possession, le domaine de l'État.

législateur tunisien a choisi le régime de division de la propriété en deux catégories : le régime des terres domaniales appartenant à l'État (1) et le régime de la propriété privée (2).

1-Le régime des terres domaniales

Le domaine public de l'État est constitué par l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers qui contribuent à former son patrimoine. Le régime juridique des biens de l'administration et des CPL est soumis aux règles du droit administratif des biens. Il est divisé en deux régimes juridiques distincts : le domaine public (A) de l'État et le domaine privé (B).

A- Le domaine public de l'État

Concernant la propriété publique de l'État, il faut préciser qu'en droit tunisien, il n'existe pas un code du domaine public, mais des lois et des décrets éparpillés dont quelques uns datent de l'époque du Protectorat¹. De plus, la jurisprudence a posé des critères qui permettent le discernement des biens qui relèvent de ce régime. Il s'agit d'abord de l'appartenance des biens à une personne publique. Ensuite, l'affectation à l'usage public. Ainsi, font partie du domaine public, les biens appartenant à une personne publique et affectés à l'usage du public. À part cette définition jurisprudentielle, il existe des textes éparpillés qui délimitent le domaine de l'État et ses différentes composantes. C'est le cas de la loi relative au domaine public maritime² qui définit ce domaine³ et classifie ces constituants en un droit public maritime naturel⁴ et un autre artificiel⁵. C'est le cas aussi du code forestiers¹ qui précise les

¹ Décret du 24/09/1885 relatif aux biens publics, le décret du 26/09/1887 portant sur la délimitation des biens publics, le décret du 25/07/1897 portant sur la conservation des biens publics

² Loi 95-37 du 24/07/1995 relative au domaine public maritime.

³ Ibid, article premier : « Le domaine public maritime se compose du domaine public maritime naturel et du domaine public maritime artificiel. »

⁴ Ibid, article 2 : « Le domaine public maritime naturel comprend : a) Le rivage de la mer : constitué par le littoral alternativement couvert et découvert par les plus hautes et les plus basses eaux de la mer, et par les terrains formés par les lais et les relais ainsi que par les dunes de sable situées dans la proximité immédiate de ces terrains sous réserve des dispositions du code forestier, b) Les lacs, étangs et sebkhas en communication naturelle et en surface avec la mer, c) Le sol et le sous-sol des eaux maritimes intérieures et de la mer territoriale telles que définies et organisées par les textes qui les prévoient; d) Le sol et le sous-sol du plateau continental dans le but d'explorer et d'exploiter leurs ressources naturelles, e) la zone de pêche exclusive, f) la zone économique exclusive.»

⁵ Ibid, article 3 : « Le domaine public maritime artificiel comprend : a) Les rades et les ports maritimes et leurs dépendances, b) Les ouvrages édifiés dans l'intérêt de la navigation maritime même lorsqu'ils sont situés en dehors des limites des ports, c) Les îles artificielles, équipements et ouvrages de protection situés dans les zones

terrains soumis au régime forestier², le code des eaux³ qui précise dans son article 1^{er} le domaine public hydraulique⁴, la loi délimitant le domaine public routier⁵... L'incorporation des biens⁶ dans le domaine public de l'État et sa sortie du domaine public se fait par la technique du classement ou déclassement ou par la technique de l'affectation et la désaffectation. Les terrains incorporés dans le domaine public de l'État admettent une protection juridique pour garantir le maintien des dépendances domaniales à leur affectation, et pour garantir leur conservation dans un état matériel permettant son utilisation dans les meilleures conditions conformément à leur affectation⁷. Au premier objectif répond l'institution du principe de l'aliénation, au second celle de l'imprescriptibilité. Concernant l'inaliénabilité, il s'agit d'une impossibilité de cession des biens du domaine public, ces terres ne peuvent être ni vendues ni cédées sous aucun prétexte juridique. C'est un principe général que nous trouvons dans le décret du 24/9/1885 ainsi que dans des textes spécifiques tel que l'article 3 du code des eaux⁸. Quant à l'imprescriptibilité, elle signifie que personne ne peut s'approprier un bien du domaine public par sa seule utilisation prolongée. Par ces conditions le législateur tunisien garantit que les terres domaniales soient utilisées pour la raison à laquelle elles sont affectées.

maritimes, d) Les terrains artificiellement soustraits à l'action des flots, e) Les forteresses et tous autres ouvrages de défense destinés à la protection maritime. »

¹ Loi n°88-20 de la 13/04/1988 portant refonte du code forestier promulgué par la loi n°66-60 du 04/07/1966, JORT n°25 du 15/4/1988

² Ibid, article 4 : « Sont soumis au régime forestier et administrés conformément aux dispositions du présent code : Les forêts faisant partie du domaine de l'État, soit par effet de la loi, soit par achat, ou par affectation, ou tout autre mode d'acquisition. Les terrains à vocation forestière immatriculés au nom de l'Etat sur réquisition "du ministère chargé des forêts. Les forêts appartenant aux collectivités, établissements et groupements dotés de la personnalité civile... Les nappes alfatières quels qu'en soient le propriétaire et la superficie telles que définies à l'article 3 du présent code. Les plantations d'alignement le long des routes et des pistes quels que soient le propriétaire et le nombre qui les constitue... Les parcs nationaux et les réserves naturelles créés conformément aux réglementations en vigueur.»

³ Loi n°75-16 du 31/03/1975 portant promulgation du code des eaux, JORT n° 22 du 1/4/1975

⁴ Ibid, article 1^{er} : « Font partie du domaine public hydraulique : - Les cours d'eau de toutes sortes et les terrains compris dans leurs francs bords, - Les retenues établies sur les cours d'eau, - Les sources de toutes natures. - Les nappes d'eau souterraines de toute sorte, - Les lacs et Sebkhass, - Les aqueducs, puits et abreuvoirs à usage du public ainsi que leurs dépendances, - Les canaux de navigation, d'irrigation ou d'assainissement exécutés par l'État ou pour son compte dans un but d'utilité publique ainsi que les terrains qui sont compris dans leurs francs bords et leurs dépendances.

⁵ La loi n°86- 17 du 07/03/1986 portant refonte de la législation du domaine public routier de l'État, JORT n°17 du 14/3/1986

⁶ Bien meuble ou immeuble, qui nous intéressent ce sont les terrains.

⁷ Chapus (R) : « Droit administratif général », Tome 2, 8^{ème} édition, Montchrestien, Delta, p368.

⁸ Le domaine public hydraulique est inaliénable et imprescriptible.

Les difficultés que pose le régime des terres domaniales sont en relations avec la mobilisation des biens pour des projets de maîtrise urbaine. En effet, ces terres demeurent un levier important pour l'action publique, bien que l'assiette foncière tunisienne ait diminué au fil du temps suite à des cessions successives au profit des acteurs privés et publics pour la mise en place de différents projets publics d'infrastructure et d'équipement structurants ainsi que le lancement des programmes destinés à l'habitat, l'industrie et le tourisme. Néanmoins, le manque de contrôle de ces terres et les difficultés liées à leur recensement a engendré la création de noyaux d'habitats spontanés sur les terres domaniales et sur les terres fertiles appartenant à l'État.

Face au constat alarmant de perte de ce patrimoine étatique, le législateur est intervenu par la création du MDEAF en 1990. Il a confié à ce ministère la gestion de l'assiette foncière de l'État. Cependant, bien que des structures aient été mises en place pour le recensement et la délimitation des propriétés privées de l'État, les entretiens menés auprès de MDEAF ont permis de mettre en évidence la relative méconnaissance du patrimoine foncier étatique¹. En effet, l'information du patrimoine foncier étatique est fragmentée entre les directions régionales et n'est pas centralisée. De plus, nous pouvons relever aussi des difficultés relatives à la non actualisation des données relatives à l'enregistrement des actes d'acquisition, de cession ou de vente des terres domaniales de moyens humains et matériel. Ces difficultés posent de sérieux problèmes lors de la mobilisation de ces terrains aux acteurs publics². La procédure de délimitation se heurte, elle aussi, à de nombreuses contraintes ; il s'agit d'une procédure trop longue et nécessitant des moyens humains et matériels qui n'existent pas³.

B-Le domaine privé de l'État

Quant au domaine privé de l'État, en absence d'une définition législative de ce domaine, nous pouvons dire que ce dernier contient tout ce qui appartient à l'État et est exclu du domaine public de l'État. Il s'agit de biens meubles et immeubles qui sont la propriété de l'État. Il est régi par les règles du droit administratif des biens. Les terres du domaine privé de l'État⁴ sont

¹ Ben Othmen Becha (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », dir MEAT, octobre 2014, p26.

² ibidem

³ Ibidem

⁴ Elles occupent une superficie de 820.000 ha selon l'article « Le cadre juridique tunisien de la propriété, de l'occupation des propriétés d'autrui et des procédures y applim.cables », dir MEDD, Direction Générale de

gérées par le ministère des domaines de l'État et des affaires foncières (MDEAF) de point de vue notarié et par des établissements de mise en valeur ou de recherche relevant du ministre de l'agriculture. Ils obéissent à un régime simple de propriété, l'acteur public ayant le terrain peut le vendre, le céder, l'hypothéquer, ou réaliser toute autre opération juridique. Toutefois, la procédure d'octroi des terrains faisant partie du domaine privé de l'État au profit d'un acteur public présente quelques déficiences, d'abord, car la procédure est très longue¹; puis, parce que plusieurs directions sont sollicitées pour l'acquisition, la délimitation, l'expertise et la gestion, ce qui complique la procédure au niveau de MDEAF et la ralentit. **« À d'exemple, une demande d'acquisition de terrain du domaine de l'AFH à Mjez el bab a pris plus de 5 ans, une demande d'échange à Bouficha a pris également 5 ans ce qui semble inacceptable étant donné le caractère d'utilité publique que revêtent ces projets² »**. Une autre déficience engendre un ralentissement de la maîtrise foncière ; il s'agit du manque de maîtrise de l'État de son propre patrimoine par la non-actualisation des données, par le non enregistrement de quelques contrats de cession ou de vente exemple **« des cas de terrains cédés à des acteurs publics ou privés ont été recensés empêchant la mise en œuvre des projets³ »**.

2-Le régime de la propriété privée

Les particuliers ont le droit de posséder des biens, c'est le droit de propriété garanti à l'échelle internationale par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen au même rang que la liberté et l'égalité⁴. Cette déclaration stipule que **« la propriété étant un droit inviolable et sacré »**. Le droit tunisien protège de même ce droit par la constitution tunisienne⁵ qui stipule que **« le droit de propriété est garanti ; il ne peut y être porté atteinte que dans les cas et avec les garanties prévues par la loi »**. Il le protège aussi par le code des droits réels qui fixe

l'Environnement et de la Qualité de la Vie , Novembre 2014 – Mars 2015 élaboré par Société Consulting en Développement Communautaire & en Gestion d'Entreprises "CDCGE".

¹ Délais d'expertise et de cession

² Ben Othman Becha (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, p28.

³ Ibidem

⁴ L'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ».

⁵ Article 41 Constitution tunisienne

les composants de ce droit¹, qui fixe les modes de transmissions de ce droit² et classe le régime juridique des terres privées en Tunisie en terres non immatriculées (A) et immatriculées (B).

A- Les terres privées non immatriculées

Les terres non immatriculées sont des terres dont les documents de propriété garantissent l'appartenance de l'immeuble au bénéficiaire. Cependant, ces documents ne garantissent pas les droits des propriétaires à l'égard des tiers. En effet, leurs actes de propriété sont des actes de vente rédigés par un corpus de rédacteurs assermentés, à savoir un notaire (acte authentique) ou un avocat (acte sous seing privé). Ces derniers doivent s'assurer de l'authenticité des droits du détenteur de l'acte, du paiement des taxes sur les terrains non bâtis et accessoirement à l'enregistrement. Ils mentionnent l'origine de la propriété et les différentes transactions concernant l'immeuble et qui attestent du droit de propriété du titulaire de l'acte³. La transmission de la propriété foncière non immatriculée par la voie du contrat offre aux bénéficiaires un gain considérable de temps et un nombre limité d'intervenants et d'administrations sollicités par rapport au système de délivrance d'un foncier par la conservation de la propriété foncière. Cependant, ce genre de propriété pose des problèmes et des limites concernant leur valorisation, leur identification et par la suite leur mobilisation.

D'abord, ces actes garantissant la propriété ne déterminent pas la surface réelle du bien, cette mention est toujours approximative, de même ils ne précisent pas l'emplacement exact de la propriété. L'emplacement est indiqué relativement suivant ses proximités⁴. Cet état de fait augmente le nombre des litiges concernant les limites de la propriété des terrains et par la suite risque de geler les transactions sur les terrains concernés et donc de limiter leur mobilisation et leur valeur. Ensuite, les institutions bancaires refusent d'octroyer des crédits aux propriétaires ayant des actes de propriété non immatriculés. Elles conditionnent le blocage du prêt à la délivrance d'une attestation signifiant leur engagement dans une

¹ Article 17 « la propriété confère à son titulaire le droit exclusif d'user de sa chose, d'en jouir et d'en disposer »

² Le contrat, la succession, la prescription...

³ L'article « Le cadre juridique tunisien de la propriété, de l'occupation des propriétés d'autrui et des procédures y applicables », dir «MEDD », Direction Générale de l'Environnement et de la Qualité de la Vie Novembre 2014 – Mars 2015 élaboré par Société Consulting en Développement Communautaire & en Gestion d'Entreprises "CDCGE".

⁴ La proximité d'une route par exemple

procédure d'immatriculation, ce qui limite le recours à la banque et de suite, réduit le recours à la spéculation foncière. Enfin, le risque le plus dangereux de ce genre de propriété est que les terrains non immatriculés peuvent faire l'objet d'une réquisition d'immatriculation, selon le CDR, par toute personne qui exerce sur cet immeuble un droit réel immobilier pendant 15 ans et à de propriété, une possession paisible, publique, continue et non interrompue¹. Cette prescription ouvre la porte aux appropriations frauduleuses de terrains puisqu'il suffit de la présence de deux témoins et d'un certificat de possession pour se proclamer propriétaire. Tous ces problèmes seront anéantis par la technique de l'immatriculation (B).

B-Le recours à l'immatriculation

L'immatriculation est « *l'action d'inscrire sur un registre, sous un numéro d'ordre, le nom d'une personne ou d'une chose, en vue de l'identifier à des fins divers*² ». Elle permet de préciser la consistance juridique et matérielle des immeubles immatriculés. Elle s'accompagne d'une publicité foncière par la mise à la disposition du public de l'ensemble des titres fonciers qui constituent le livre foncier.

De plus, elle permet de comprendre les déterminants des dynamiques de spéculation foncière et des échanges qui leur sont associés. C'est un outil permettant de saisir et d'étudier les opérations de spéculation, tout en tenant compte des enjeux publics, sociaux ou privés. Dans cette perspective, les données foncières qui sont conçues comme « *un lieu d'expression d'un ensemble de processus économiques et sociaux qu'il est parfois difficile d'observer autrement*³ ».

Ainsi, pour évaluer la tendance socio-spatiale à une vaste échelle, il est utile de développer des connaissances originales à partir d'une observation centralisée et unifiée. Cette observation est garantie par le livre foncier institué par loi foncière du 1^{er} juillet 1885 et refondu par le code des droits réels⁴.

¹ Cette durée est réduite de 10 ans lorsque la possession est acquise de bonne foi et en vertu d'un acte juridique qui aurait transféré la propriété s'il avait émané du véritable propriétaire et plafonnée à trente ans entre héritiers et copropriétaire.

² Cornu (G) : « Vocabulaire juridique », PUF, 2011, p 405.

³ Napoléon (C) : « Les enjeux de l'observation foncière », études foncières n°139 du mai-juin 2009, p23.

⁴ Loi n°65-5 du 12 février 1965 portant promulgation du code de droits réels, JORT n°10 du 19/2/1965.

L'immatriculation peut être obligatoire comme elle peut être facultative. **L'immatriculation obligatoire**, progressive et gratuite, a été instituée par le décret-loi du 20 février 1964 qui prévoit le recours au recensement cadastral de tous les immeubles ruraux¹, puis ce principe a été étendu à tous les immeubles non immatriculés sur tout le territoire de la république et au remplacement obligatoire de tous les titres traditionnels par des titres fonciers, à l'exception des immeubles bâtis situés dans les périmètres communaux². Cette opération était gratuite à la charge de l'État jusqu'en 1999 lors de la création d'un fonds de soutien de la délimitation du patrimoine foncier³ qui a instauré une contribution aux frais des opérations de l'immatriculation foncière obligatoire à la charge des propriétaires bénéficiaires de ces opérations. Ce procédé a permis l'immatriculation de milliers d'hectares. Toutefois, le rythme de l'immatriculation obligatoire a révélé une diminution remarquable depuis, vu le manque de moyens de l'État pour faire face au coût de l'immatriculation et la faiblesse de la contribution des propriétaires qui semble dérisoire en comparaison avec les coûts supportés par l'État⁴. Pourtant, plusieurs acteurs peuvent procéder à l'immatriculation, comme le *«gouverneur ou le président de la municipalité, selon le cas, ou le ministre chargé de l'urbanisme dans tous les cas»*⁵. Tous ces acteurs peuvent requérir à l'immatriculation de terrains non bâtis et non immatriculés situés à l'inférieur des zones nécessitant l'établissement d'un PAU. Dans ce cas d'espèce, les frais d'immatriculation seront *«remboursés par le propriétaire en cas de vente partielle ou totale de l'immeuble, ou à l'occasion de son lotissement ou de la demande du permis de bâtir»*⁶.

¹ Article 2 du décret- loi n°64-3 du 20 février 1964 : « il sera procédé par priorité au recensement cadastrale de tous les immeubles ruraux non immatriculés sur toute l'étendue du territoire et au remplacement obligatoire de tous les titres traditionnels par des titres fonciers. », JORT n°12 du 6/3/1964

² Loi n°79-28 du 11 mai 1979 relatif à l'immatriculation foncière obligatoire, JORT n°33 du 15/5/1979 portant modification du décret-loi n°64-3 du 20 février 1964 relatif à l'immatriculation obligatoire : Par cette loi, l'article 2 a été abrogé et remplacé par « il sera procédé au recensement cadastrale de tous les immeubles non immatriculés sur toute l'étendue du territoire de la république et au remplacement obligatoire de tous les titres traditionnels par des titres fonciers à l'exception des immeubles bâtis situés dans les périmètres communaux ».

³ Article 40 de la loi n° 99-101 du 31/12/1999, portant promulgation de la loi de finance pour l'exercice 2000 modifiant l'article du décret-loi du 20 février 1964 relatif à l'immatriculation foncière obligatoire, JORT n°105 du 31/12/1999.

⁴ Ben Othman (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, p17-18.

⁵ L'article 24 du CATU

⁶ Ibidem.

Quant à l'**immatriculation facultative**, elle concerne les terrains dont les propriétaires ont déposé spontanément une demande d'immatriculation à leur charge¹. Elle s'appuie sur trois acteurs clés à savoir le Tribunal immobilier², l'Office de topographie et de cartographie³ et le Conservatoire de la propriété foncière mais elle reste toujours à la charge du propriétaire.

La procédure d'immatriculation est déclenchée par une demande déposée au sein du tribunal immobilier qui ordonne aux services de l'office de topographie et de cartographie de procéder aux travaux de réalisation des opérations de bornage, de lotissement, de production des plans des titres et de l'établissement de dossiers complets concernant la demande d'immatriculation. Tout le dossier sera étudié au sein du tribunal immobilier et le jugement sera transféré au CPF chargée de la création du après le jugement et son inscription au livre foncier et à long terme, sa mise à jour et sa conservation.

La procédure d'immatriculation est une procédure longue et qui présente plusieurs défaillances. D'une part, le tribunal immobilier qui représente l'autorité judiciaire qui déclenche la procédure et émet le jugement d'immatriculation n'est pas compétent concernant les litiges portant sur la propriété foncière⁴ qui sont du ressort du tribunal du droit commun⁵. Or, les demandes d'immatriculation ou de mise à jour peuvent porter sur des titres objets de litiges, ce qui a créé des situations difficiles à gérer, surtout que la procédure en cours devant le tribunal du droit commun suspend la procédure d'immatriculation. Cette dualité d'intervention judiciaire rallonge les délais et bloque entièrement l'opération d'immatriculation qui peut s'étendre jusqu'à 10 ans en cas de litiges. D'autre part, l'office de topographie et de cadastre qui manque de moyens financiers et humains, ce qui entraîne une lenteur à la numérisation des anciens titres fonciers. De plus, la conservation de la propriété foncière ne possède pas des prérogatives pour corriger les dépassements au niveau du foncier quand elle prouve une fraude sur le foncier, alors que c'est elle qui le conserve et doit avertir

¹ Ben Othman Becha (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, p19.

² Institué par le décret n°64-4 du 21février 1964 portant création du tribunal immobilier et la conservation foncière ayant pour mission de statuer sur les demandes d'immatriculation des terrains, JORT n°10 du 25/2/1964.

³ EPIC placé sous tutelle du MEHAT

⁴ Instituée le 1^{er} juillet 1885 dans le but d'instaurer un système foncier en Tunisie, il est rattaché au MDEAF conformément à la loi n°91-61 du 22/7/1991 relative à la conservation foncière, JORT n°53 du 27/7/1991.

⁵ Article 40 du code des procédures civiles et commerciales

le procureur de la république¹. Ainsi, nous pouvons déduire que l'intervention de trois acteurs au processus d'immatriculation alourdit la procédure administrative, surtout avec l'absence d'un système informatique commun à toutes ces administrations, qui pourrait unifier les procédures et permettre une circulation fluide de l'information et alléger, ainsi, les délais de l'opération d'immatriculation.

L'immatriculation facultative peut être élaborée par le propriétaire ou par les associations syndicales des propriétaires. En effet, l'article 51 du CATU prévoit que « ***le comité syndical des propriétaires se charge, sous le contrôle du président de la collectivité publique locale concernée ... d'entamer toutes les procédures nécessaires auprès des administrations et autorités concernées pour assainir la situation foncière des immeubles conformément à la législation relative à l'immatriculation foncière*** ». Ces dispositions bien qu'ambitieuses sont peu réalistes car ces opérations nécessitent des moyens de puissance publique pour imposer les décisions prises par le syndicat bien qu'elles soient approuvées par le président de la CPL concernée.

Le régime juridique du foncier est très riche, en Tunisie mais présente plusieurs défaillances, allant des terres collectives encore non assainies, passant par les terres domaniales non saisies, arrivant aux terres immatriculées et non immatriculées non acquises, le régime juridique du foncier reste flou en Tunisie.

Le régime foncier tunisien subit un manque de transparence du marché foncier, une absence d'information foncière efficace, une insuffisance des moyens réglementaires, financiers et institutionnels mis en place. Toutes ces conditions provoquent un blocage de la circulation des terrains et présentent un obstacle à toute volonté de maîtrise foncière rationnelle de la part de l'État. Il faut, alors, que le gouvernement tunisien soit actif à ce propos. D'abord, par la proposition d'un projet de loi simplifiant les procédures législatives, ensuite, par la restauration des moyens financiers et humains dans toutes les administrations qui collaborent dans ce sujet, enfin par la recherche de moyens de préservation du patrimoine foncier (section 2).

¹ Ben Othman Bacha (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, p21.

SECTION 2 : LA PRESERVATION DU PATRIMOINE FONCIER

Le foncier constitue de nos jours un enjeu majeur dans la maîtrise urbaine, il fait l'objet de spéculations pour les citadins en vue de satisfaire leurs besoins en logements et pour les ruraux pour leurs besoins alimentaires. Cet affrontement foncier s'effectue le plus souvent dans le non respect des normes en vigueur. Les terres agricoles menacent de disparaître au profit des jardins et des immeubles. Ce développement urbain en extension engendre des conséquences néfastes sur la dynamique foncière autour des centres urbains et nécessite des programmes de développement pouvant concilier les intérêts des citadins et ceux des paysans résidant dans ces espaces. Ces programmes doivent protéger contre la raréfaction des terrains disponibles, ce qui entraîne une hausse des prix de l'habitat et un manque en terres disponibles à l'agriculture. La mise en place d'une stratégie d'orientation et d'optimisation du foncier répond à plusieurs enjeux d'un aménagement foncier durable. Il faut, alors, maîtriser le patrimoine foncier tout en préservant les espaces naturels, agricoles et forestiers qui nécessitent une protection bien spécifique (sous-section 1).

Sous-section 1 : La préservation par la protection du patrimoine foncier

La relation entre la ville et la campagne reflète une certaine concurrence qui s'est produite entre ces deux milieux. Dans la représentation collective, les terres agricoles ne représentent plus de simples espaces nourriciers, mais aussi de vastes réserves foncières. Cependant, avec l'expansion urbaine, l'absence de terrains constructibles, la hausse des prix des terres dans les centres urbains, les citadins se trouvent dans l'obligation de rechercher des espaces disponibles et à faible coût à la périphérie de la ville. L'urbanisation se développe alors sur les terres agricoles. L'État doit déterminer les rôles de chacun dans la préservation de ce

patrimoine riche et fragile. Dans le cadre d'un effort national de protection et de mise en valeur qui pèse sur les pouvoirs publics. Il s'agit d'un « devoir écologique¹ » de l'État en matière forestière dont le rôle principale est d'assurer une politique orientée vers la protection et la sauvegarde de l'écosystème forestier et des équilibres écologiques².

Il faut protéger ces zones vulnérables à travers les lois répressives (1).

1-La préservation des terres agricoles à travers des lois répressives

La mise en œuvre des différents programmes de l'habitat depuis les années 1970 a abouti à la perte de milliers d'hectares de terres agricoles fertiles, l'extension urbaine s'étant faite essentiellement aux dépens des terres productives. Ces terres constituaient dans le passé leurs sources d'approvisionnement en produit agricoles. Par exemple, « *dans l'oasis de Gabes la conjugaison de deux facteurs en concurrence sur les ressources en eau et mitage de l'espace oasien par une urbanisation anarchique ont abouti à la perte de 60% des terres*³ ».

Face à cette situation, le législateur tunisien a essayé de s'opposer à la déperdition des terres agricoles par la loi relative à la protection des terres agricoles⁴. La loi définit la terre agricole en ces termes « *toute terre présentant des potentialités physiques et affectés ou pouvant être le support d'une production agricole, forestière ou pastorale, ainsi que celles classées comme telles par les plans d'aménagement dûment approuvés dans les zones urbaines, touristiques ou industrielles*⁵ ». Les terres agricoles, sont alors des terres dont la production agricole, forestière ou pastorale participe à l'apparition, à la rénovation et à l'amélioration des paysages ruraux. Ces terres sont réparties en trois différentes zones gérées par trois régimes

¹ Chikhaoui (L) : « les fondements juridiques du « devoir écologique de l'État », Études juridiques , n°11,2004, p167.

² Marrakchi Hammami (A) : « L'intégration du concept de développement durable dans l'ordre juridique tunisien », thèse pour le doctorat sous la direction de Mr le Professeur Moussa Fadhel, fsjpst, 2007, p 172.

³ Ben Othman Bacha (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, p29.

⁴ Loi n°83-37 du 11 novembre 1983 relative à la protection des terres agricoles telle que modifiée et complétée par la loi n°90-45 du 23 avril 1990 et par la loi n°96-104 du 25 novembre 1996, JORT n°74 du 15/11/1983.

⁵ Article 1^{er} de la loi n° 83-87 du 11/11/1983 relative à la protection des terres agricoles, JORT n°74 du 15/11/83

différents en fonction de l'intérêt qu'elle présente, il s'agit d'une zone d'interdiction, une zone de sauvegarde et d'une zone soumise à autorisation¹.

Quant aux **terres d'interdiction**, ce sont des terres où il est absolument interdit de construire. Il s'agit de périmètres publics irrigués (PPI) et de terres forestières relevant du domaine forestier de l'État². Ce sont des zones où le couvert végétal domine soit du fait de l'irrigation, soit du fait de la soumission des terres forestières au régime forestier. D'autre part, nous trouvons **les terres de sauvegarde** qui comprennent les terres ayant un impact important sur le potentiel agricole du pays³, des terres favorables du fait de leur fertilité, de leur sol ou de la présence de nappes d'eau souterraines importantes. Parmi ces terres nous citons les oasis, les forêts d'oliviers et les vergers d'arbres fruitiers. Ces zones sont fixées⁴ par décret pris sur proposition du ministre de l'agriculture et après avis de la commission technique consultative régionale des terres agricoles. L'objectif principal à atteindre par la protection de ces terres est d'avoir une meilleure rentabilité de la production agricole nationale et d'enrichir l'aspect esthétique du couvert végétal formant un paysage rural harmonieux.

Quant aux **terres constructibles**, ce sont toutes les terres non comprises dans les deux premières catégories.

Par mesure de prévention contre la déperdition des terres agricoles et par devoir d'orienter le phénomène de l'extension urbaine vers les terres moins fertiles, la loi tunisienne prévoit que toute nouvelle agglomération urbaine, industrielle ou touristique doit être implantée sur les terres moins fertiles⁵.

D'une façon générale, le législateur tunisien a essayé de prévoir des mesures de prévention des terres agricoles à travers la loi relative à la protection de ces terres agricoles. Mais cette loi semble peu respectée. D'ailleurs, l'extension urbaine mal organisée se fait toujours sur des terres agricoles. Les opérateurs fonciers tels que la SNIT et l'AFH cherchent plutôt leur équilibre financier et la rentabilité de leurs opérations que la déperdition des terres agricoles. De plus, l'encouragement des investissements étrangers ou même l'intégration des classes sociales faibles peuvent se faire au détriment des terres agricoles. Il faut alors prévoir un

¹ Ibid, article 3.

² Ibid, article 4.

³ Ibid, article 5.

⁴ Ibid, article 6.

⁵ Ibid, article 9.

renforcement des sanctions pénales pour infractions à cette loi et inciter les pouvoirs publics à effectuer les études nécessaires pour la création de nouvelles villes sur des terrains non agricoles et trouver des solutions préalables à l'expansion urbaine, non pas des solutions de rattrapage.

2-La préservation des terres agricoles à travers les plans

Tout travail de planification est un travail de conception et de répartition de l'espace. Ainsi, pour assurer le développement de la production agricole tout en organisant sa coexistence avec les activités non agricoles, la loi tunisienne prévoit le devoir de prendre en compte des particularités de chaque zone et de ses besoins en terres agricoles « *lors de l'élaboration ou la modification des plans directeurs d'urbanismes, des plans d'aménagement de détail, l'institution ou l'extension des périmètres de préemption des agréés foncières industrielles touristiques et de l'habitat* ¹ ».

À travers l'élaboration des plans, nous pouvons prévoir des solutions à la déperdition des terres agricoles, nous allons connaître le besoin de chaque commune en terres agricoles², apprécier les zones agricoles qu'il faut protéger et n'y jamais prévoir de constructions³.

Toutefois, dans la pratique, concernant le SDA et ses orientations, d'une part, elles ne révèlent pas les réels besoins des communes en zones agricoles à déclasser. D'autre part, les zones définies pour l'urbanisation à moyen et long terme, même si elles doivent être respectées par les PAU, elles ne revêtent pas un caractère obligatoire et ne sont que formelles. Concernant le PAU, la délimitation des zones à classer ne coïncide pas toujours avec les zones projetées par les SDA. Par ailleurs, la procédure est tellement longue qu'elle n'empêche pas l'avancée de l'habitat spontané sur les terres agricoles. Quant au PIF, bien qu'il doive être en parfaite coordination avec le PAU et que le CATU conditionne l'accord du PIF au respect du PAU, le texte n'interdit pas la création du PIF en dehors du PAU. « *Cette ambiguïté dans les textes réglementaires a laissé la porte ouverte à la création du PIF qui est généralement en dehors du périmètre communal sur des zones agricoles, tels qu'Ennaser II et l'Ariana qui a*

¹ Ibid, article 9.

² À travers les orientations des SDA

³ À travers la technique du zonage

démarré en 1987 alors que le déclassement de la zone en question n'intervient qu'en 1993¹».

De plus, en dépit de la non intégration des terres agricoles dans les PIF «des milliers d'hectares ont été déclassés au coup par coup et ce en dehors ou à l'intérieur des périmètres communaux, sans aucun respect pour les instruments de planification urbaine qui sont censés orienter l'urbanisation et constituer un cadre de cohérence à l'action des différents acteurs publics et privés²».

Les acteurs privés ne peuvent normalement bénéficier d'un déclassement des terres agricoles en leur faveur que dans le cadre d'une révision du PAU. Or, dans la pratique, le déclassement non judicieux de certaines zones se faisait pour des raisons spéculatives servant des intérêts privés et non dans une optique d'intérêt général surtout que les mesures législatives prises contre le changement de vocation sont peu dissuasives lors de la violation de la loi. En effet, ces sanctions ne sont sévères que concernant les terres existant dans les zones d'interdiction et de sauvegarde, dans ce cas la peine est une peine d'emprisonnement. Toutefois, concernant les autres terres agricoles, le législateur se suffit à des peines financières très basses par rapport au gain présumé. Pour pouvoir protéger les terres agricoles de l'expansion urbaine, il faut que la loi soit sévère et respectée. De plus, il faut également préserver le patrimoine des pratiques spéculatives engendrant la perte des terres agricoles et lutter contre les titres gelés.

Sous-section 2 : La préservation par la prévention le problème des titres gelés

La préservation du patrimoine foncier est nécessaire pour toute action de maîtrise foncière. Cependant, il faut que le terrain soit accessible pour pouvoir faciliter sa fluidité et sa circulation. Le problème des titres gelés présente un handicap à toute cession de terrain donc toute tentative de maîtrise foncière et urbaine. Ainsi, nous allons présenter la notion (1) en premier lieu, puis aborder les moyens de lutte contre ce phénomène (2)

¹ Ben Othman Bacha (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, p30.

² Ibid, p31.

1-La présentation de la notion

Un titre gelé est « *un titre dont le contenu ne correspond plus à la réalité de l'immeuble concerné, il porte atteinte à la sécurité des droits des tiers* ¹ ». Il présente un obstacle pour la réalisation de toute opération d'aménagement urbain. Un terrain est considéré gelé dès que nous constatons une rupture de mutation par la non inscription de l'ensemble des actes² dans le registre foncier. Le peut être inscrit à la conservation des propriétés foncières. Néanmoins, bien qu'il soit immatriculé, sa situation telle qu'elle est inscrite ne correspond pas à celle actuelle en raison du changement de propriétaires ou de superficie, suite à un partage ou un échange ou autre.

Les propriétaires ne procèdent pas, dans la plupart des cas, à la mise à jour de leur mutation, vu les difficultés de la démarche longue, compliquée, coûteuse et faisant intervenir plusieurs acteurs. En outre, la valeur de la terre n'est parfois pas suffisante pour que le propriétaire fasse les démarches d'inscription des mutations, que ce soit une vente, un héritage ou un morcellement, et ce en raison du paiement des impôts fonciers sur les mutations.

Dans la pratique, ces titres limitent les différentes transactions futures liées au bien immobilier ; d'une part, la vente d'un terrain mis à jour est plus facile que celle d'un terrain qui présente des complications foncières et d'autre part, un terrain dans cette situation ne peut pas être hypothéqué, ce qui limite l'accès aux prêts bancaires et par la suite le blocage du terrain et son exclusion du marché foncier. Ce devient alors « caduc » et ne peut plus faire l'objet d'opérations de remembrement et d'aménagement³, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural. De plus, ces titres présentent une importante contrainte foncière pour l'exécution de toute action de maîtrise urbaine pour la ville, car ils ne protègent pas les droits des tiers. Il faut trouver alors des moyens de lutte contre ces titres gelés (2).

¹ Ben Letaief (M) « Institution, mode de gestion et devenir : la politique Tunisienne de la ville », RTD, 2000, centre de publication universitaire, p185.

² Succession, vente, donation

³ Mossec (J-M) « La mosaïque urbaine tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques spontanés ; entre le local et la banque mondial, via l'État », l'urbain dans le monde arabe, politique, instruments et acteur, CNRS édition, p94.

2-Les moyens de luttres contre les titres gelés

Conscient de graves conséquences que ces titres peuvent poser, le législateur tunisien a adopté, au début des années quatre-vingt-dix, une loi relative à la mise à jour et au dégel des titres fonciers¹ à travers des commissions régionales. Cependant, cette loi n'a pas eu le succès escompté puisqu'elle a été fixée pour trois ans pour parvenir à son but. Elle a été prolongée par la loi portant sur l'effet des dispositions transitoires légales afférentes à la mise à jour des titres fonciers² qui retarde les délais de trois ans supplémentaires. Ces commissions régionales chargées de la mise à jour des titres gelés ont été annulées en 2001³. L'intervention est alors confiée au tribunal immobilier, qui ordonne la mention de la chaîne de mutation et des dernières modifications affectant les immeubles aux titres fonciers. Ainsi, le tribunal immobilier est devenu seul compétent pour appliquer les procédures tendant à la mise à jour des titres fonciers⁴. Cette compétence est introduite soit par l'intermédiaire de la chambre des titres gelés soit par l'intermédiaire du juge du livre foncier⁵, ou encore, des demandes de mise à jour des titres fonciers introduites par toute personne ayant intérêt à agir. La demande est portée devant le siège du tribunal immobilier dans le ressort duquel est situé l'immeuble⁶.

Cependant, le problème des titres gelés ne semble pas être résolu puisqu'il demeure posé, jusqu'à aujourd'hui. Ce régime couvre au moins de la moitié du potentiel à immatriculer⁷. En effet, près de 60% de ces titres ne sont pas à jour car plusieurs transferts d'héritage, de vente, de donation, n'ont pas fait objet d'inscriptions successives. Cet état de cause a généré un décalage entre la situation réelle du terrain et celles inscrites sur le titre ; c'est le phénomène des titres gelés.

¹ Loi n°92-39 du 27 avril 1992, portant mise à jour et dégel des titres fonciers, JORT n°27 du 5/5/1992.

² Loi n°95-37 du 24 avril 1995 portant prorogation de l'effet des dispositions transitoires légales afférentes à la mise à jour des titres fonciers, JORT n°3 du 25/4/1995.

³ Loi 2001-34 du 10/04/2001 portant mise à jour des titres fonciers, JORT n°30 du 12/4/2000.

⁴ Ibid, article 2.

⁵ Chacun dans la limite de sa compétence

⁶ Ibid, article 4

⁷ 3.9 Million d'hectares sur un total de 9.2 million

Pour résoudre ce problème il faut revoir ses causes principales qui sont d'abord le devoir de payer un taux de 6% comme frais d'enregistrement¹ pour l'inscription du terrain au livre foncier. Ce montant est très élevé par rapport au pouvoir des simples propriétaires et les dissuade à l'enregistrement de leur vente et à l'inscription dans le registre foncier. Ceci entraîne au bout de quelques mutations, le gel du titre et un flou sur la situation foncière du bien immobilier. Il faudrait alors revoir cette loi impérativement dans le but de diminuer le taux d'enregistrement et ce afin d'encourager les propriétaires foncier à enregistrer leur propriété et assurer la fluidité du marché foncier.

¹ Ce montant présente 5% pour la recette des finances et de 1% revenant à la CPF

CONCLUSION DU TITRE 2

Le foncier occupe une place importante dans toute action de maîtrise urbaine, que ce soit par la préparation du terrain nécessaire¹, par les acquisitions amiables ou par les acquisitions forcés.

Une maîtrise urbaine efficace exige, en plus des moyens d'acquisition foncière, un encadrement juridique qui favorise l'assainissement de l'assiette foncière et facilite sa spéculation, ainsi que des mesures de lutte contre les titres gelés. En même temps, une maîtrise foncière doit avoir pour objectifs la domination de l'expansion urbaine et la prévention contre la déperdition des terres agricoles.

La maîtrise foncière paraît l'outil le plus adéquat pour pouvoir maîtriser le foncier, en effet, l'espace urbain se développe vite favorisant une pression à la terre et aux ressources naturelles. L'État doit intervenir pour réguler l'utilisation du sol. Dans ce sens, les pouvoirs publics doivent effectuer les études nécessaires pour la préparation du sol afin de créer de nouvelles villes sur des terrains adéquats loin des terres agricoles et trouver des solutions préalables à l'expansion urbaine. Ceci nécessite un travail de pilotage de l'organisation de la ville et la recherche de la utilisation optimale de l'espace urbain. Ce rôle de pilotage de la maîtrise urbaine sollicite un ensemble d'acteurs et des mécanismes facilitant toute intervention sur terrain. Il faut alors prévoir le recours à la gouvernance urbaine locale (titre 3).

¹ Expropriation, PIF, PRF...

TITRE 3 : LE RECOURS À LA GOUVERNANCE URBAINE LOCALE

La notion « gouvernance » est apparue pour la première fois à la fin de l'année 1930 chez l'économiste américain Ronald Coase, avant d'être utilisée en français. Ce terme a été repris par les économistes pour désigner « *les différentes modes de coordination et de partenariat mis en œuvre au sein d'une firme*¹ ». Puis, à la fin de l'année 1980, cette notion a été utilisée par la science politique anglaise « *pour rendre compte des transformations de l'action publique et des recompositions du pouvoir local sous le gouvernement de Mme Thatcher*² ». Le terme a été adopté, à la même époque, par les institutions financières internationales pour définir « *les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel*³ ». D'une façon générale, la gouvernance désigne « *un processus de coordination d'acteurs, de groupe sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres et discutés et définis collectivement dans les environnements fragmentés et incertains*⁴ ». Dans ce sens, la commission sur la gouvernance mondiale a défini la gouvernance comme « *la somme des différentes façons dont les individus et les institutions publiques et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre les intérêts divers et conflictuels. Il inclut les institutions officiels et les régimes dotés de pouvoirs exécutives tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt*⁵ ».

¹ Veyret (Y) : « Dictionnaire de l'environnement », Armond Colin, Paris, 2007, p179.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Veyret (Y) : « Dictionnaire de l'environnement », Armond Colin, Paris, 2007, p179.

Quant à la gouvernance locale ou urbaine, elle est apparue en 1960. À cette époque, nous assistions à un mouvement de balancier entre la gestion centralisée et décentralisée, étatique et communautaire, privée, publique et participative¹. Ensuite, vers les années 1980, suite aux nombreux conflits et échecs qu'ont connus les services publics², les politiques de décentralisation et de déconcentration ont visé à transférer la gestion des ressources aux CPL.

La gouvernance urbaine est un travail de gestion participative qui nécessite la participation d'une multitude d'acteurs pour maîtriser l'urbain (chapitre1), ensuite, le recours à un ensemble de moyens de gouvernance urbaine (chapitre2).

¹ Ibidem

² Ibid p180.

CHAPITRE1 : LES ACTEURS INTERVENANTS DANS LA MAÎTRISE URBAINE

Les acteurs intervenant dans la maîtrise urbaine sont multiples, il y a une prise en charge de la maîtrise urbaine par les services centraux de l'État (section1) ainsi que par les services décentralisés qui ont un rôle plus important (section 2).

SECTION 1 : LA PRISE EN CHARGE DE LA MAÎTRISE URBAINE PAR LES SERVICES CENTRAUX DE L'ÉTAT

Il est vrai que la maîtrise urbaine est une affaire locale qui concerne en premier lieu les CPL, mais cela n'atténue pas le rôle des différents ministères dont les compétences se relient en partie avec la maîtrise urbaine et qui ont un rôle de gestion et collaborent avec les CPL concernés. Ces organes sont en premier lieu le ministère chargé de l'urbanisme, qui a le rôle primaire (sous-section 1), puis les autres ministères dont le rôle est secondaire (sous-section 2).

Sous-section 1 : Le rôle du ministère chargé de l'urbanisme

Le ministère le plus important qui est celui chargé de l'urbanisme. Il s'agit du ministère de l'équipement de l'habitat et de l'aménagement du territoire (MEHAT) qui trace la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur la base duquel vont agir les CPL. Le décret portant organisation de ce ministère¹ a fixé ces attributions dans tous les domaines d'intervention et surtout celui de l'urbanisme et de l'habitat. D'ailleurs, parmi les directions centrales du ministère², il y a la direction générale de l'aménagement du territoire, la direction générale de l'habitat et la direction de l'urbanisme.

Pour ce qui est l'urbanisme, le ministère doit veiller à la mise en œuvre de la politique de l'État dans ce domaine en coordination avec les structures concernées, veiller à la maîtrise des outils et des méthodes de la planification urbaine et à la conservation des spécificités architecturales du pays. Il doit contribuer avec les CPL à l'élaboration et à la révision des PAU avec le souci de leur conformité avec la réglementation urbaine en vigueur. La sous - direction des études d'aménagement urbain a pour mission d'élaborer et de mettre à jour des PAU et PAD tels que définis par le code de l'urbanisme, ainsi que l'établissement des règles générales d'utilisation du sol. Elle comprend le service des études d'aménagement urbain et le service de réglementation. Au sein de la direction de l'urbanisme sont créées des unités de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des PAU des communes³.

¹ Décret n°88- 1413 du 22 juillet 1988 portant organisation du ministère de l'équipement et de l'habitat, JORT N°52 P 1103.

² Ils sont 9 directions.

³ Le décret n° 2007-450 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de Tunis, Zaghouan, Sidi bouzid, Gafsa, Tozeur, Kébili et Tataouine. Le décret n° 2007-451 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de l'Ariana, Mannouba, Bizerte, Monastir, Mahdia et Sfax, Le décret n° 2007-452 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de Ben arous, Nabeul, Sousse, Mednine et Gabès.(même JORT). Le décret n° 2007-453 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de Béja, Jendouba, Elkef, Siliana, Kairouan et Kasserine, JORT n°21 du 13/3/2007

Le ministère exerce un pouvoir de tutelle puisqu'il est représenté par 24 directions régionales réparties selon les gouvernorats¹. Les directions régionales regroupent tous les services dont celui de l'aménagement urbain qui est chargé de participer en collaboration avec les CPL à l'élaboration et éventuellement à la révision des PAU et des PAD et de veiller au respect de la réglementation en matière d'urbanisme notamment celle relative aux autorisations de construire². Les remarques qu'on peut faire concernant le rôle du ministère concernant l'application du CATU est que la contribution et l'assistance de l'administration centrale et de ses représentations régionales demeurent prépondérantes en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. Cette assistance est traduite par une prise en charge des études par ses propres experts dans un ensemble de communes qui ne sont pas dotées d'un service d'urbanisme, vu la population limitée ou l'étendue restreinte de certaines communes. Ces communes n'ont pas intérêt à se doter de ce service dont la mission est limitée dans le temps et dans l'espace et nécessite des moyens financiers qui dépassent leur capacité. En effet, vu la faiblesse des moyens financiers et humains des CPL, l'administration régionale n'assure plus, en réalité, un rôle de tutelle mais plutôt un rôle de prestataire de services³.

Outre le ministère chargé de l'urbanisme, qui joue un rôle central, d'autres ministères participent à la politique de la maîtrise urbaine (sous-section 2).

Sous-section 2 : Le rôle des acteurs centraux participant à la maîtrise urbaine

La maîtrise urbaine présente un domaine à multiple facettes. Pour cela, plusieurs acteurs participent. Parmi ces acteurs, nous citons le MEDD qui partage avec les CPL des missions concernant l'environnement et qui œuvre à l'intégration du concept de développement durable dans les stratégies et les plans nationaux, ainsi qu'à l'orientation des actions de prévention, de

¹ Décret n°85-419 du 19 mars 1985 portant réorganisation de l'administration régionale du ministère de l'équipement et de l'habitat. JORT n°24 du 26/3/1985.

² Bousataa (S) : « Droit de l'urbanisme », ARTYO, 1999, p35.

³ Ibid, p36.

contrôle, de suivi et de coordination vers la réalisation des objectifs de développement durable¹. Ceci est assuré à travers la prise de mesures à caractère général ou particulier dans les divers domaines en relation avec l'environnement.

Le ministère de l'agriculture élabore les plans de développement agricole et suit la législation sur la protection des terres agricoles. Il met en œuvre les plans des forêts tout en collaborant avec les structures locales dans le cadre de ses compétences². De même, le ministère de la culture et de la sauvegarde du patrimoine a des compétences dans ce domaine. Il conduit la politique de sauvegarde, de protection et de mise en valeur du patrimoine archéologique et historique existant au sein de la commune. Il est chargé dans le cadre de la politique de l'État d'établir les plans et les programmes en vue de promouvoir le patrimoine tunisien³.

Enfin, le MDEF⁴ a été créé dans le but de délimitation du territoire tunisien et d'un assainissement foncier réussi. Ce ministère est doté de plus d'une direction générale. Parmi ces directions celle « de délimitation des biens publics » est chargée de « *veiller sur les travaux des commissions de reconnaissances et de délimitation des biens immeubles de l'État et d'effectuer les enquêtes foncières ... les études techniques et les constats relatifs à la délimitation* »⁵. D'autres directions existent également, il s'agit surtout de la direction générale d'acquisition et de la délimitation, la direction de recensement des biens publics. Cette dernière est chargée entre autre de recenser tous les biens immobiliers appartenant à l'État, d'établir un État statistique annuel de ces biens et d'assurer le suivi du recensement. Le recensement est un travail complémentaire à la délimitation, dès la reconnaissance d'un terrain « propriété de l'État » par ces commissions, le décret de délimitation étant approuvé, ce terrain bénéficie des critères classiques des biens du domaine de l'État, à savoir ; le caractère non saisissable, non susceptible d'hypothèque, inaliénable et imprescriptible. Depuis

¹ Décret n°2005-2933 du 1^{er} novembre 2005, fixant les attributions du ministère de l'environnement et du développement durable. JORT n°90, p2985.

² Décret n°2010-625 du 5 avril 2010 modifiant et complétant le décret n°2001-420 du 13 février 2001 portant organisation du ministère de l'agriculture. JORT n°29, p 981.

³ Décret n°2005-1707 du 6 juin 2005 fixant les attributions du ministère de la culture et de la sauvegarde du patrimoine, JORT n°46 p 1308.

⁴ Décret n° 90-1070 du 18 juin 1990 portant organisation du ministère des domaines de l'État et des affaires foncières, JORT n°45 du 3/7/1990. Le décret n° 90-999 du 11 juin 1990, fixant les attributions du ministère des domaines de l'État et des affaires foncières, JORT n°42 du 16/6/1990.

⁵ Article 7 du décret n°90-1070 du 18 juin 1990 portant organisation du ministère des domaines de l'État et des affaires foncières, JORT n°45 du 3/7/1990.

sa création, ce ministère intervient dès que la nécessité se fait sentir, pour des travaux d'assainissement concernant tout le territoire national.

L'énumération de ces organes publics qui s'intéressent à la maîtrise urbaine prouve qu'il s'agit d'une question « *multidimensionnelle*¹ » qui concerne plusieurs domaines et plusieurs personnes publiques ce qui n'est pas sans conséquence sur le rôle de chacun. Ceci pose des problèmes concernant les compétences quand la loi n'est pas très claire en délimitant les compétences ou concernant les moyens humains financiers et techniques qui manquent dans toute l'administration tunisienne, ainsi que concernant la coordination interministérielle des politiques devant être mise en œuvre, que ce soit à l'échelle tant nationale que régionale ou locale². La coordination horizontale entre les ministères révèle le problème de compétition entre eux, le ministère chargé de l'urbanisme, celui de l'agriculture et celui chargé du patrimoine... Chacun veut imposer ses propres objectifs. Les conséquences sont graves ; une administration pionnière, une coordination confuse et des intérêts contradictoires qui ne correspondent pas précisément à une organisation cohérente de l'espace. Quant à la coordination verticale entre les ministères et les organes régionaux et locaux, elle est aussi très faible. Cette faiblesse est due à la lenteur de son fonctionnement, elle pose, de même, un problème de compétition entre les différents organes. D'ailleurs, au niveau local, logiquement, c'est aux CPL d'agir et de prendre les décisions d'urbanisme nécessaires qui concernent leur territoire, mais faute de moyens techniques et financiers, la CPL concernée se trouve dans l'obligation de collaborer avec les directions régionales des différents ministères, et parfois de devenir simplement observateur. Dans ce sens, concernant la procédure d'élaboration du PAU, le législateur énonce dans son article 16 du CATU que la CPL concernée se charge de l'élaboration du PAU et doit collaborer avec les services territorialement compétents relevant du ministère chargé de l'urbanisme en établissant les projets de PAU et en les révisant. Or, dans la pratique, le manque de moyens humains, techniques et financiers oblige la CPL à confier cette tâche indirectement aux services régionaux et d'observer cette procédure car elle ne pourra pas intervenir sans moyens. Ainsi, on peut remarquer que le rôle que jouent les ministères en matière d'urbanisme est important mais, le devoir des acteurs décentralisés est plus influant (section 2).

¹ Davignon (J-F) : « Droit de l'urbanisme », Litec, 2007, p13.

² Le gouverneur, le maire

SECTION 2 : LE RÔLE PRINCIPAL DES ACTEURS DÉCENTRALISÉS

La maîtrise urbaine est avant tout l'expression d'une ambition de l'État de s'organiser et de gérer son territoire, ce qui nécessite l'intervention de plusieurs acteurs en la matière et la répartition des rôles entre eux. Pour la réussir, il faut respecter les principes de la gouvernance urbaine définie comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés incertains.*¹ ». La spécificité de l'action urbaine vient du fait qu'elle met en relation, d'une part, des acteurs élus qui agissent en tant que représentants légitimes d'une société civile², afin d'orienter son avenir. Ainsi, l'action publique est portée par ces acteurs particuliers au sein des institutions politico-administratives sur lesquels ils exercent un contrôle dans le cadre des règles de fonctionnement de ces institutions, il s'agit des CPL (sous-section 1) ; et d'autre part, des acteurs techniques dont l'activité vise à mettre en œuvre les orientations définies par les acteurs publics. Ils agissent pour cela dans le cadre de rationalités propres aux différents champs de connaissances ou d'expertises plus ou moins transversaux dans lesquels vient s'ancrer l'action publique. Ce sont les établissements publics spécialisés en matière d'urbanisme (sous-section 2). La gouvernance urbaine favorise la participation de ces acteurs et institutions dans la prise de décisions, dans le cadre d'une action commune tout en ayant des objectifs conjoints.

¹ Définition de Patrick Le Galès, parue dans El Mnasfi (M) : « la gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté au Maroc », revue perspective et société, vol 3, n°1, mars 2012, p 71-99

² Le maire, le gouverneur...

Sous-section 1 : La décentralisation territoriale

D'après la Constitution tunisienne, « *le pouvoir local est fondé sur la décentralisation*¹ ». La décentralisation est l'action qui vise à diminuer la concentration des activités, des compétences et des pouvoirs dans un lieu central pour s'orienter vers le local, elle est concrétisée par des CPL².

Les CPL ont un rôle primordial dans la gestion des affaires locales, car elles doivent appréhender la ville dans sa globalité urbaine, économique et sociale, tout en préservant une bonne gouvernance urbaine donnant une importance aux citoyens dans la gestion de leur espace. Ces CPL sont dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie financière, ce qui leur permet de pouvoir prendre les décisions nécessaires en accomplissant leur rôle (1).

1-La pratique de la décentralisation territoriale

La décentralisation territoriale nécessite l'existence d'acteurs locaux. En droit tunisien, il s'agit de la commune (A) et du gouvernorat (B).

A- La commune

La commune est la structure chargée de la gestion des affaires locales notamment des affaires urbaines. D'abord, elle gère les compétences générales qui sont celle d'assurer la tranquillité, la salubrité publique et la sauvegarde d'un cadre de vie sain,³ ainsi que le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des obstacles⁴, l'aménagement des espaces verts, l'embellissement de la ville... Elle tient également un rôle important dans l'élaboration du plan d'aménagement urbain qui présente la charte de la ville. La commune est institution dotée d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière lui permettant d'agir au plus près de l'endroit urbain

¹ Article 131 de la Constitution tunisienne

² Ibidem

³ Article 74 de la loi organique des communes n°75-33 du 14 mai 1975, JORT n°34 du 20/5/1975 modifié par la loi 95-68 du 26 juillet 1995 et la loi n° 2006-48 du 17 juillet 2006, JORT n°59 du 25/7/2006.

⁴ Article 74 alinéa 1, Ibid.

local. Elle est dotée d'un conseil municipal qui veille à la bonne gestion urbaine, comme à la réalisation des aspirations des habitants de la région en matière de propreté, de protection de l'environnement, d'embellissement de la ville et d'infrastructure.

Elle est composée d'un président de la commune, d'un premier adjoint et d'adjoints élus par les membres du conseil municipal. Le président de la commune est désigné par les membres du conseil municipal¹. Ce dernier se charge de l'espace communal. C'est pour cela que les délibérations et les conférences de ce conseil représentent des occasions renouvelées pour traiter des problèmes concernant l'espace communal.

En matière d'urbanisme, il contrôle l'élaboration du PAU de la zone concernée. D'ailleurs, d'après les articles 16 et 17 du CATU qui expliquent les étapes d'élaboration de ce plan, nous remarquons que le rôle du conseil municipal est un rôle de commandement. Ainsi, l'article 16 prévoit que : *« la CPL se charge en collaboration avec les services territorialement compétents... de l'établissement des projets de plans d'aménagement urbain et de leur révision... le projet est par la suite soumis au conseil municipal ...qui ordonne l'affichage au siège de la municipalité afin que le public prenne connaissance »*. L'article 17 ajoute que *« le président du conseil municipal se charge de transmettre pour avis le projet de plan accompagné des oppositions ou observations résultant de l'enquête aux services régionaux directement concernés »*. *« Le projet du plan accompagné de l'avis et les suggestions des services administratifs, des entreprises et établissements public consultés, ainsi que les oppositions résultant de l'enquête est soumis au conseil municipal concerné pour délibération »*.

À la lecture de ces deux articles, nous pouvons remarquer que le conseil municipal contrôle les étapes d'élaboration du PAU et donne son avis en tant qu'organe élu pour résoudre les problèmes de l'espace urbain de la zone concernée et chargé de traiter les problèmes communaux. De plus, la commune s'est dotée de services spécialisés qui peuvent contribuer à la maîtrise de l'espace communal ce qui est le cas du service de voiries et de travaux communaux². Ce service est compétent pour les travaux relatifs à l'embellissement des villes, l'aménagement des espaces verts, des jardins, la lutte contre les pollutions et les inconvénients qui génèrent essentiellement des installations classées. Le rôle des communes

¹ Ibid, article 48

² Ibid, article 129

est très primordial en maîtrise urbaine, même s'il demeure dépendant de l'État et de ses représentants déconcentrés concernant la question financière puisque la gestion communale et les investissements sont liés aux montants transférés par l'État aux fonds communs des collectivités locales et aux subventions pour l'investissement. L'exemple typique est le cas de l'élaboration du PAU qui prévoit une collaboration entre les CPL et la direction régionale ; dans la pratique, les communes se déchargent complètement de la tâche au profit de la direction régionale, faute de moyens. Le deuxième exemple qui illustre cette dépendance est celui relatif à l'exécution du PAU sur terrain. En effet, le CATU a prévu une participation active aux communes à la maîtrise foncière et par la suite urbaine à travers l'expropriation, la création des PIF, la priorité d'achat, ainsi que, par la possibilité de requérir à l'immatriculation des terrains non bâtis, et aux travaux d'assainissement et de constructions des jardins publics. Toutefois, ce rôle est très limité, d'une part, en raison de la faiblesse des moyens financiers et humains et d'autre part, de la dépendance de la commune aux subventions de l'État, qui sont trop faibles par rapport aux besoins des communes. Elles se trouvent alors orientées vers les terres domaniales pour ce qui est équipements publics et administratifs et profitent dans la plupart des cas des terres municipaux encore disponibles ou récemment déclassés. Cette incapacité matérielle des communes présente des obstacles d'une part à la décentralisation qui nécessite un transfert réel des pouvoirs et des compétences et d'autre part à la bonne gouvernance urbaine qui prévoit une interaction et une parfaite coordination entre les acteurs cherchant à réaliser des projets urbains et à réussir la maîtrise urbaine du territoire. Le gouvernorat présente un organe important parmi ces acteurs (B).

B-Le gouvernorat

Le gouvernorat présente le niveau intermédiaire entre l'administration centrale et celle communale. Il favorise la coopération entre les communes tout en développant des compétences autonomes. De plus, il peut se présenter en tant qu'autorité de tutelle et de contrôle sur les communes et peut même se substituer par l'intermédiaire d'un représentant au président de la commune lorsque ce dernier « *s'abstient ou néglige l'accomplissement de l'un des actes dont il est tenu par les lois et les règlements*¹ ».

¹ Article 72 de la loi organique des communes n°75-33 du 14 mai 1975, JORT n°34 du 20/5/1975, modifié par la loi 95-68 du 26 juillet 1995 et par la loi 2006-48 du 17 juillet 2006.

La loi organique relative aux conseils régionaux définit le gouvernorat comme la « *circonscription territoriale administrative de l'État*¹ ». La lecture de cette loi permet de dégager certaines remarques ; tout comme le régime juridique de la commune, le gouvernorat est encore une collectivité locale de l'État ayant une autonomie financière et morale. Cette structure est gérée par un conseil régional habilité à l'approbation, la coordination des décisions prises au niveau local et qui favorise la coopération entre les communes. Il dispose dans certains domaines des compétences autonomes en la qualité du gouverneur.

Toutefois, le gouvernorat est considéré comme « *le concurrent des communes*² », en effet, il y a une confusion énorme dans les textes juridique entre les compétences du gouverneur et celles du président de la municipalité. D'abord nous remarquons l'utilisation de la notion « *collectivité publiques locales*³ » dans plusieurs articles sans préciser si ce sont les communes ou les gouvernorats. De plus, le législateur tunisien emploie dans certains textes « *le gouverneur ou le président de la municipalité*⁴ », il précise que les deux ont les mêmes prérogatives. Nous pouvons dire alors que commune et gouvernorat participent ensemble à la gestion de l'urbain, mais la précision est importante dans l'attribution des compétences pour assurer une bonne gouvernance urbaine. Le fait de donner aux acteurs décentralisés la possibilité de participation à la maîtrise urbaine et à la gestion de l'espace confirme une volonté de donner une priorité à une action concertée et efficace sur l'espace.

L'intervention du gouvernorat et de la commune dans le processus de planification prend l'aspect de coordination et de consultation sur les projets urbains. La pratique de l'action décentralisée du gouverneur, dénote une certaine adaptation des fonctions administrative aux objectifs de la gouvernance urbaine, reposant de ce fait sur la recherche d'idée d'efficience et d'efficacité⁵.

¹ Article 1^{er} de la loi organique n°98-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux, JORT N°10 du 10 février 1989, p 218.

² Ben Salah (H) : « Gestion de l'espace et protection de l'environnement par les communes », in décentralisation et démocratie, ouvrage collectif sous la direction de Ben Salah (H), édition l'Harmattan, 1998, p225.

³ Les articles 16, 30, 31, 35, 42 du CATU

⁴ Ibid, article 24.

⁵ Ben Letaief (M) : « partenariat et gouvernance territoriale en Tunisie », mélange offert au doyen Abdelfatteh Omar, CPU, Tunis, 2005, p239.

2- Les solutions aux défaillances de la décentralisation territoriale

Que ce soit gouvernorat ou commune, les CPL se trouvent dans l'incapacité de maîtriser l'étalement urbain. En effet, la majorité des communes et des gouvernorats connaissent une prolifération des constructions non réglementaires, que ce soit dans les zones consacrées à l'habitat ou dans celles consacrées aux espaces agricoles ou espaces verts. On remarque une dégradation du tissu urbain existant, due à l'incapacité du cadre institutionnel et réglementaire actuel à identifier les moyens de sauvegarde et de revalorisation de l'existant. Cette dégradation est liée d'abord à une difficulté à contrôler l'espace urbain, due à l'insuffisance des moyens humains (police municipale) et du matériel ainsi à la complexité des démarches pour l'application des arrêtés (surtout depuis la révolution). Ensuite, elle s'applique également par le manque de coordination avec les institutions (STEG, SONEDE) pour le raccordement des logements non réglementaires. Le législateur tunisien est intervenu dans la nouvelle constitution tunisienne¹ et a inséré des principes et des solutions qui facilitent les tâches des CPL. Il s'agit du principe de subsidiarité (A) et des solutions financières (B).

A- Le principe de subsidiarité

Les handicaps des CPL ont été pris en considération au moment de l'élaboration de la Constitution tunisienne². En effet, le législateur tunisien, prévoit que la prise des décisions par la CPL doit suivre la logique de subsidiarité. Il affirme que « *les collectivités locales ont des compétences propres, des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'autorité centrale et des compétences qui leur sont transférées par elle. Les compétences conjointes et les compétences transférées sont réparties conformément au principe de subsidiarité*³ ». Le principe de subsidiarité est « *le principe selon lequel les décisions, soit législatives ou administratives doivent être prises au niveau politique le plus bas possible, c'est-à-dire le plus près de ceux qui sont concernés par ces décisions*⁴ ». De même, les responsabilités

¹ Constitution tunisienne promulguée le 27 janvier 2014

² Ibidem

³ L'article 134, ibid.

⁴ Drago (G) : « le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », revue internationale de droit comparé, RIDC, n°2, 1994, p584.

doivent être prises par le plus petit niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens l'action publique urbaine. En pratique, ce principe donne une suprématie aux corps élus dans la prise des décisions concernant la gestion urbaine au niveau local, en droit tunisien, il s'agit du président de la municipalité, du conseil municipal, du gouverneur et du conseil régional. En effet, les élections permettent à la personne élue d'envisager la question urbaine à partir de sa conviction en tant que personne et de la politique municipale urbaine qu'elle représente permettant à ses concitoyens de vivre en harmonie. Dans ce sens, tout ce qui porte atteinte à la quiétude est considéré sous cet angle en rapport avec la citoyenneté, qu'il s'agisse de problème environnemental ou de maîtrise urbaine de différentes tailles. L' élu doit entretenir un rapport direct, collectif ou personnel, avec le citoyen, que ce soit par la connaissance réciproque des élus et des électeurs, par l'intérêt porté à la quiétude des habitants concernant la question urbaine, par le suivi quotidien ou par l'implication des réseaux de voisinage dans le traitement des problèmes. Il se trouve que la majeure partie d'entre eux trouve une solution¹. Le moteur essentiel de cette mécanique est l' élu qui engage sa responsabilité dans la gestion politique des problèmes urbains. Dans le fonctionnement de toute organisation sociale, le principe de subsidiarité assure une délégation efficace et juste de l'autorité et l'application harmonieuse des décisions mais qui reste insuffisante. Pour assurer de bons résultats, il faut accentuer l'interaction entre les acteurs publics et les acteurs privés par la participation du citoyen.

B-Les problèmes financiers

La constitution tunisienne prévoit des solutions aux problèmes financiers des CPL en stipulant que « *Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale, ces ressources étant adaptées aux prérogatives qui leur sont attribuées par la loi*² ». De même, elle stipule que « *toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondant*³ », elle ajoute que *l'autorité centrale doit fournir des ressources complémentaires aux collectivités locales, en application du principe de*

¹ Crozel (B) : « urbanité et citoyenneté : attention, démocratie urbaine », l'Harmattan, 1998, p91.

² Article 135 Constitution tunisienne

³ Ibidem

*solidarité et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation¹ » et doit œuvrer à la création d'un équilibre entre les revenus et les charges locales. La constitution ajoute qu'« **une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée à la promotion du développement régional sur l'ensemble du territoire national² ».***

Tout principe énoncé dans la constitution doit être suivi de textes d'applications. Dans ce sens, un ministère des affaires locales a été créé³. Il « **doit assurer l'élaboration et le suivi de la politique gouvernementale générale en matière de décentralisation et de veille à la promotion du développement local sur tout le territoire de la République en application de la constitution et particulièrement le titre 7 relatif au pouvoir local** ». Le ministère des affaires locales doit veiller au renforcement des capacités des collectivités locales et à leur accompagnement. Pour arriver à ce résultat il doit élaborer « **une démarche pragmatique et progressive d'adhésion des CPL au processus de la décentralisation sur la base d'une analyse de la situation des CPL⁴ »**, prévoir « **des études stratégiques prospectives de la décentralisation ainsi que la formulation, la planification, la mise en œuvre et le suivi évaluation d'une vision de l'opérationnalisation du processus de la décentralisation sur tout le territoire national⁵** ». Le ministère doit aussi préparer « **un programme de transfert des compétences et des ressources humaines et financières nécessaires en faveur des collectivités locales en collaboration avec les instances et services publics des différents secteurs⁶** », et enfin, « **La mobilisation des ressources financières nécessaires et adéquates pour la mise en œuvre du processus de la décentralisation et l'étude des meilleurs moyens pour optimiser l'utilisation du financement public d'appui aux collectivités locales⁷** ».

Concernant l'étude des plans d'aménagement, le ministère des affaires locales « **accompagne et apporte son appui aux CPL dans les domaines de la gestion des affaires locales et la**

¹ Ibid, article 136

² Ibidem

³ Décret n°365 du 18 mars 2016 portant création d'un ministère des affaires locale, JORT n°23 du 18/03/2016

⁴ Ibid, article 3.

⁵ Ibid, article 3

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

préparation et l'exécution de leurs plans, programmes et projets de développements en collaboration avec les ministères et instances concernés¹ ».

Pour accomplir cette mission, le ministère doit suivre la préparation et l'exécution des programmes, plans et projets de développements en collaboration avec les ministères et instances concernés ainsi que la préparation et l'exécution des programmes et plans et du développement local la coopération renforcée entre les différentes structures et établissements compétents. Il veille également à la promotion du partenariat entre les secteurs public et privé. Ces institutions présentent une décentralisation technique et jouent un rôle important dans la maîtrise urbaine (sous-section 2).

Sous-section 2 : La décentralisation technique

Face à la carence des acteurs publics traditionnels et l'imperfection de leur maîtrise urbaine, et vu la complexité et la multiplicité des objectifs qui se posent par rapport à l'espace urbain, il est nécessaire que toute préoccupation d'aménagement appelle le recours à des structures spécialisées. Il s'agit des établissements qui sont en rapport direct avec la maîtrise urbaine et qui participent à la mise en œuvre des politiques urbaines ; ils sont nombreux et peuvent être classés selon leurs compétences foncières (1) et urbaines (2).

1-L'intervention des agences foncière

Une agence foncière est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile. Elle est chargée d'offrir aux promoteurs immobiliers et aux citoyens des terrains aménagés à des prix adéquats par la réalisation de travaux d'équipements et d'infrastructures². Son rôle passe alors par une prise de possession du foncier par l'aménageur qui acquiert les terrains pour les rétrocéder, une fois équipés. L'aménagement doit, aussi, intégrer les besoins actuels et futurs des exploitants ou partenaires de services publics qui interviendront sur la zone. Par exemple, le service public du nettoyage peut avoir besoin

¹ Ibid, article 4

² La voirie, les espaces publics, les réseaux d'assainissement, les réseaux d'eau potable, les réseaux câblés

d'un local, les services d'espaces verts peuvent souhaiter un arrosage automatique, l'aménagement doit également permettre la circulation et le ramassage des ménagères.

Les études qui vont être menés sur les terrains destinés à l'aménagement doivent prendre en compte certains risques; d'une part, les risques techniques tels que, par exemple la présence d'une nappe phréatique dans le cas d'un projet d'urbanisme souterrain peut modifier complètement le mode d'exécution des ouvrages et par là l'économie même du projet ; d'autre part, le risque commercial, puisque l'objectif d'un programme d'aménagement est d'être adapté à la demande. Or, la période qui sépare la conception du projet et son élaboration est tellement longue que les besoins et les habitudes évoluent, ce qui peut entraîner des frais financiers complémentaires, qui ne seront pas compensés par les réévaluations des charges foncières. Le rôle de l'aménageur n'est pas seulement de réaliser, mais aussi de prévoir la manière dont sa réalisation s'intégrera. À ces fins, il doit prendre en considération la gestion future concernant l'environnement, et choisir en conséquence un site qui ne présente pas de pollution aérienne ou souterraine, vérifier les réseaux de propreté¹ et leur capacité à prendre en compte les besoins du projet. De même, il faut prévoir par mesures de sécurité d'éliminer les zones difficiles à protéger².

Les agences foncières se divisent en trois familles ; l'AFH, l'AFT et l'AFI. Ces agences procèdent au développement de l'urbanisation dans les secteurs de l'habitation, de l'industrie et du tourisme, elles ont pour rôle d'être les gestionnaires du sol nécessaire pour accueillir les constructions différentes puisqu'elles sont chargées d'acquérir, d'aménager, et de céder les terrains destinés à la construction, à usage d'habitation (A) ou de construire des unités industrielles (B) ou touristiques (C).

A- L'agence foncière de l'habitat

Concernant l'AFH, elle a été créée en 1973³, résultant d'une politique générale de promotion des villes tunisiennes et de réglementation du secteur de l'habitat tant sur le plan foncier que sur celui de l'urbanisme et des structures de financement. elle a pour but de correspondre au besoin des pouvoirs publics de se doter d'un organisme opérationnel chargé d'acquérir,

¹ Réseaux d'assainissement, eaux, ramassage d'ordure

² Voies isolées ou mal éclairées.

³ Créée par la loi n°73-21 du 14 avril 1973, relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielle et d'habitations. JORT n°15 du 17-20 avril 1973.

d'aménager et de céder les terrains nécessaires à la construction d'immeubles à usage d'habitation.

L'AFH intervient pour aménager les terrains nus et les céder par la suite aux différents usagers. Son intervention est donc limitée au niveau de l'organisation et de la régulation du marché foncier en vue de satisfaire les besoins des citoyens et des promoteurs immobiliers en matière de terrains aménagés. Elle participe par son approche globale à la création des villes modernes adaptées aux mutations culturelles et économiques vécues en Tunisie. Ainsi, en tant que opérateur foncier, l'agence foncière poursuit le double objectif de fournir des terrains équipés et viabilisés et d'agir au moyen des prérogatives de puissance publique sur le phénomène de la spéculation foncière. En effet, la loi ¹ autorise l'agence à transférer des propriétés après déclassement des biens immobiliers faisant partie du domaine public ou privé de l'État mêmes en zones en dehors des zones d'habitats, dès lors qu'ils sont de nature à faciliter les opérations d'échanges, d'aménagement ou d'équipement. La loi les autorise aussi à parvenir à toute acquisition soit à l'amiable ou par voie d'expropriation.

L'AFH a réussi son engagement à mettre en œuvre les orientations nationales en matière d'urbanisme et d'habitat et à créer les conditions les plus favorables pour améliorer le secteur du logement. Ainsi, face à l'urbanisation incontrôlée dans les grandes villes tunisiennes l'AFH a essayé d'orienter l'urbanisation vers la rationalisation de l'appropriation de l'espace, et surtout d'éviter le gaspillage des ressources.

L'AFH a réussi son rôle de maîtrise urbaine puisqu'elle a dépassé le rôle de simple lotisseur vers un rôle d'aménageur de la production des lotissements de faible densité², produits en centre de Tunis dans les années 1980, destinés à des classes moyennes. L'AFH a aménagé des pôles urbains multifonctionnels et équipés³. Les projets de l'agence, jusqu'aux années 1990, ont été exécutés sur des réserves foncières acquises essentiellement dans les années 1970 et 1980 quand elle avait encore accès au foncier public à des prix compensés et avant l'introduction de la promotion foncière privée. Cependant, depuis 1990, l'achat des terrains publics ainsi que les prix des expropriations sont désormais soumis à une commission d'expertise des prix fonciers au sein du MDEF. Les prix fixés par cette commission

¹ L'article 3et 4 du décret n°74-33 du 21 janvier 1974 portant organisation et fonctionnement de l'AFH, JORT n°6 du 25/1/1974.

² À l'instar « des Menzah » et « EL manar »

³ À l'instar des projets « d'Ennasr (Ariana) », « ain zaghwan », et le centre urbain nord (Tunis), « sahloul (Sousse) », « merezgua (Nabeul) »

rapprochent des prix du marché. Par ailleurs, suite à l'extension urbaine spontanée et à la pénurie des terrains sur le grand Tunis, l'AFH s'est trouvée orientée vers des terres dans le secteur agricole envahi par l'habitat informel. Ces actions sur terrain sont plus dures du fait du recours à l'expropriation, à la démolition...et plus coûteux. Ainsi, malgré leur importance¹, ces actions, ont diminué de volumes. Ensuite, depuis 2002, les actions de l'AFH sont devenues considérablement réduites vu les problèmes de maîtrise foncière, ces actions sont plus destinées aux promoteurs qu'aux simples citoyens des classes populaires. Cette pratique a généré une hausse sensible au prix du foncier, ainsi par exemple, « *Pour le projet de Ain Zaghuan, les prix de vente par voie d'enchères publiques des lots destinés aux promoteurs immobiliers ont ainsi doublé entre 2006 et 2010, dépassant de plus de 50% la mise à prix initiale qui correspond au prix de revient des lots*² ».

B-L'agence foncière industrielle

L'AFI³ est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous tutelle du ministère chargé de l'industrie intéressé à l'aménagement des zones industrielles. La loi relative à l'aménagement des zones industrielles⁴ définit ces zones comme étant « *les espaces affectés suivant les plans d'aménagements urbains à l'implantation d'activités pour la production des matières et d'activités de services* ». La loi portant création de l'agence foncière industrielle⁵ ajoute que le domaine d'aménagement comprend à ce propos, les zones de l'artisanat ou des petits métiers en plus des zones industrielles.

Avant que l'agence foncière ne soit créée en 1973⁶, il revenait à l'État et aux collectivités locales de réaliser des lotissements industriels, cette loi a transféré ses attributions à l'agence foncière industrielle. Ses nouvelles missions en font un organe chargé « *de réaliser les études relatives à l'identification des sites, des zones industrielles, les aménager et les équiper par*

¹ Le projet des jardins d'el menzah 1 et 2

² Ben Othman Becha (H) : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, l'accès au foncier », ministère de l'équipement, octobre 2014, p61.

³ Créée par la loi n°73-21 du 14 avril 1973, relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielle et d'habitations. JORT n° 15 du 17-20 avril 1973.

⁴ Ibid, article 2

⁵ L'article 2 de la loi n° 91-37 du 8 juin 1991 portant création de l'agence foncière industrielle, JORT n°43 du 14/6/1991.

⁶ Ibidem

les promoteurs de projets relevant des secteurs des industries manufacturières, de l'artisanat, des petits métiers et des services et ce conformément ...au PAU¹».

De même, elle est chargée d'élaborer des programmes d'aménagement des zones industrielles en coordination avec les CPL, compte tenu des objectifs, des potentialités et des spécificités économiques des régions, permettant l'équilibre et la complémentarité entre elles et ce dans le cadre des plans de développement². En fait, il s'agit d'assurer l'articulation de la politique de création des zones industrielles et des zones d'artisanat et de métiers avec celle de l'emploi ; autrement dit, pour garantir une meilleure maîtrise urbaine industrielle, il faut que le choix des sites de l'implantation de ces zones corresponde à la volonté politique d'assurer un équilibre régional. De plus, l'agence procède à toutes les opérations immobilières nécessaires dont d'une part, la création des réserves foncières industrielles et d'autre part, l'aménagement des lots destinés à la vente ou à la location pour les promoteurs de projets des industries manufacturières de l'artisanat et des petits métiers et services³.

C- L'agence foncière touristique

L'AFT⁴ est un établissement public industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministère du tourisme et de l'artisanat régis par le décret portant organisation et fonctionnement de l'AFT⁵. La création de cette agence répond à une volonté de planification des sites historiques qui aboutit à la création de zones territoriales décrétées « zones touristiques » à l'intérieur desquelles des plans d'aménagement ont été réalisés et adoptés par décret. Ces plans sont opposables aux tiers. Ainsi, l'AFT procède à l'acquisition des terrains dans les zones touristiques, à l'apurement foncier des terrains inclus dans les PIF visant la création des lots viabilisés, la réalisation des infrastructures nécessaires, l'assainissement foncier et la remise des titres de propriété aux promoteurs bénéficiaires. En effet, cette agence met à la disposition des promoteurs touristiques des terrains et leur offre des opportunités

¹ Article 2 alinéa 1^{er}, loi n°2009-34 du 23 juin 2009 modifiant et complétant la loi n° 91-37 du 8 juin 1991 relative à la création de l'AFI, JORT n°52 du 30 juin 2009.

² Ibid, article 2 alinéa 2

³ Ibid, article 2 alinéa 3

⁴ Créée par la loi n°73-21 du 14 avril 1973, relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielle et d'habitations. JORT n° 15 du 17-20 avril 1973, p 633.

⁵ Décret n° 73-216 du 15 mai 1973 portant organisation et fonctionnement de l'AFT, JORT n°20 du 22 mai 1973

d'investissement dans le secteur par l'intermédiaire de ses sociétés et filiales d'aménagement et de développement en vue de la réalisation de nouveaux complexes et de nouvelles stations touristiques intégrées. Son rôle ne se limite pas seulement de procéder à des travaux de mise en valeur, mais concerne également des travaux tendant au renforcement des zones touristiques aménagées ainsi qu'à l'aménagement en vue de promouvoir des stations touristiques intégrées qui comprennent des unités techniques et des complexes récréatifs, des espaces verts et éventuellement des ports de plaisance et des terrains de jeux. L'agence est alors le principal aménageur des zones touristiques. Elle dispose de tous les moyens juridiques de puissance publique dont l'objectif est de procéder à des réserves foncières pour son compte ou pour celui des collectivités et devront lors de la revente des terrains sur le marché agir sur la base de la vérité des coûts.

2-L'intervention des agences urbaines

Les agences urbaines ont également un rôle important que nous devons décortiquer. Il s'agit d'abord de l'AUGT(A) et ensuite, de l'ARRU (B).

A- L'agence urbaine du Grand Tunis

L'AUGT¹ est un établissement public à caractère administratif chargé de « *réaliser des études relatives à l'aménagement urbain et l'assistance des collectivités locales*²... », des études fondées sur l'observation de l'expansion urbaine, d'effectuer des recherches appliquées à la gestion dans le domaine de l'aménagement et l'urbanisme³, de promouvoir la mission de suivi et de contrôle technique des études d'aménagement urbain, et de suivre la réalisation des opérations et des grands projets urbains dont elle a la charge⁴. L'action de cette agence concerne la planification de l'espace, ces missions d'études sont relatives à l'aménagement urbain. De plus, elle joue également un rôle important favorisant la coopération et l'assistance des collectivités locales à travers l'assistance technique aux CPL, qui relève de la compétence de la direction de l'assistance aux CPL. Elle a pour mission de délimiter les zones concernées par un aménagement urbain et d'assurer le suivi et les études nécessaires.

¹ Créée par la loi n°95-108 du 25/12/1995 portant création de l'AUGT. JORT 29-31 décembre 1995.

² Ibid, article 3

³ Ibid, article 3, alinéa 5

⁴ Ibid, article 3, alinéa 2 et 4,

Cependant, le champ d'intervention de cette agence est limité à l'agglomération du Grand Tunis¹. Le rôle de l'AUGT est minime par rapport aux autres agences foncières ou l'ARRU, car il consiste en la coopération avec les communes et n'a pas vocation à réaliser seule les projets.

B-L'agence de réhabilitation et de rénovation urbaine

L'ARRU² est une entreprise publique à caractère industriel et commercial, chargée de l'exécution de la politique de l'État dans les domaines de la réhabilitation et de la rénovation urbaine, sous la tutelle du Ministère chargé de l'Équipement, pour le compte de l'État et des collectivités publiques, principalement les communes. Cependant, elle n'a pas que des rôles de rénovation et de réhabilitation. Elle a aussi un rôle de maîtrise d'ouvrage. D'abord, dans le cadre de son intervention par délégation de maîtrise d'ouvrage, l'ARRU se charge de toutes les étapes de réalisation du projet : apurement foncier, études préliminaires, techniques et financières des projets, signature des marchés, suivi des travaux, paiement des entreprises et des bureaux d'études et réception des travaux. Ensuite, dans le cadre de son activité, d'intervention en maîtrise d'ouvrage directe, elle réalise certains projets spéciaux comme les projets de promotion immobilière et ce, dans le but d'améliorer ses propres ressources et équilibrer ses comptes. Enfin, en tant que maître d'ouvrage partagée elle se charge de la réalisation de certains projets dans le cadre de partenariat avec les communes et ce, à travers la contribution partielle de la commune concernée au financement du projet ou à l'exécution de certaines composantes.

c- La société nationale immobilière

La SNIT créé en 1957³ dans le but « *d'effectuer toutes les opérations à caractère immobilier pour son compte, celui de l'État et celui des collectivités publiques locales* ». En tant qu'institution publique nationale chargée d'entreprendre et de financer des projets d'habitat destinés aux différents couches sociales, elle s'affiche à la fois en tant que lotisseur, promoteur et organisme de crédit. Elle a été chargée de projets spéciaux pour le compte de

¹ Englobant les gouvernorats de Tunis, de Ben Arous, de l'Ariana, et, en 2000, le gouvernorat de Mannouba a été ajouté à ses compétences

² Créée par la loi n°81-69 du 1er Août 1981 portant création de l'ARRU, JORT n°51 du 7/8/1981.

³ Loi n° 57-19 du 10/09/1957, portant approbation des statuts de la SNIT, JORT n°115 du 13/09/1957.

l'État¹ notamment la démolition des oukalas et des logements rudimentaires pour les remplacer par de nouvelles constructions. Pour bien accomplir son devoir, la SNIT est dotée d'un conseil d'administration composé d'un président directeur général de la SNIT, président du conseil représentant du Premier Ministère, un représentant du ministère chargé de la défense nationale, deux représentants du ministère chargé de l'équipement et de l'habitat, un représentant du MDEF, un représentant du ministère chargé de l'économie et des finances, un représentant de l'AFH, un représentant de la BH, un représentant de l'ARRU². Le cadre spatial est élargi par la création de trois filiales régionales qui sont la SNIT-Nord, la SNIT-Centre et la SNIT-Sud.

Tous ces organismes collaborent pour pouvoir tracer et réaliser un ensemble de politiques urbaines pour assurer le bien-être du citoyen qui participe lui aussi à l'élaboration de ces programmes réalisés pour son intérêt par la concertation ou par l'enquête publique. La programmation des équipements publics importants ne se limite à un petit territoire mais dépasse la collectivité nécessitant l'accord et la participation de plusieurs CPL. En plus, lorsque le coût de l'équipement est élevé, il doit être assumé par plusieurs collectivités. Ces établissements publics, ont montré certaines défaillances, résultant d'un manque de coordination entre elles. En effet, chaque organisme fixe ses objectifs suivant ses propres attributions, indépendamment de ceux des autres. Ceci a généré une mauvaise maîtrise du territoire concernant les équipements nécessaires aux terrains aménagés, ce qui cause une lenteur concernant l'habitat et concernant l'aménagement des zones vulnérables. Ajouté à ceci, le problème de l'autonomie de ces établissements spécialisés sur le plan décisionnel peut être évoqué dans la mesure où leur rapport avec les pouvoirs centraux n'est pas totalement décentralisé en pratique, comme indique les textes. Il est difficile de croire que les choix urbains fondamentaux émanent de la volonté de ces derniers³. En plus, beaucoup d'attributions des collectivités territoriales décentralisées restent hypothétiques faute de moyens humains, techniques et financiers pour les mettre en œuvre. Les acteurs intervenants dans la gestion du territoire urbain sont multiples mais essayent de collaborer entre eux pour résoudre des problèmes majeurs urbains. Cette multiplicité d'acteur génère une complexité

¹ Tel que la rénovation du quartier bab souika, halfaouine, menée à terme au 1990.

² Décret n°92-2235 du 21 décembre 1992 fixant la composition du conseil d'administration de la SNIT, JORT n°2 du 8/1/1993.

³ Limam (s) : « Les politiques urbaines en Tunisie », mémoire pour l'obtention du diplôme d'étude approfondies en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, FSJPST, 2000,2001, p 108.

d'opération de gérance de l'espace urbain et une complexité des moyens de gérance de l'espace urbain (chapitre 2).

CHAPITRE 2 : LES TECHNIQUES DE GOUVERNANCE URBAINE

Dans la ville, plusieurs organisations et institutions collaborent pour gérer le cadre urbain (CPL et les organismes de l'état, organismes privés...). Ces acteurs ont besoin de mécanismes pour accomplir leur mission. Il faut d'abord, s'organiser pour la gestion urbaine de proximité par la démocratisation et la décentralisation des actions urbaines pour être de plus en plus proche des habitants et activer les mécanismes de participation du citoyen dans les actions urbaines qui le concerne. Ensuite, il faut renforcer la gestion par la création de partenariat. Les moyens de gérances de l'espace urbain sont la démocratie urbaine (section1) et les partenariats publics (section2)

SECTION 1 : LA DEMOCRATIE URBAINE

La ville est un espace où vit un ensemble de personnes qui partagent un ensemble de problèmes et qui cherchent des solutions communes. Elle se présente comme étant un lieu de concurrence, de compétition entre les divers acteurs, publics et privés, ce qui n'exclut pas parfois des cas de coopération. Ceci pose le problème de la représentativité et de la légitimité des autorités publiques urbaines. Les acteurs de la ville se multiplient, tant les acteurs administratifs (maire, organismes aménageurs...), que les intervenants privés (associations groupes de pression, investisseurs, promoteurs...), tandis que le poids des habitants s'accroît. Il n'est pas illogique, alors, que la ville devient un lieu privilégié d'exercice démocratique. En

effet, les décisions d'urbanisme ne pourront pas satisfaire à la fois les propriétaires fonciers et les candidats au logement, les automobilistes et les piétons, les promoteurs immobiliers et les écologistes, les jeunes sportifs et les personnes âgées. ...d'où la procédure la plus adaptée est celle qui permet de renforcer le caractère démocratique de cette prise de décision, en jouant sur les deux caractéristiques propres au système démocratique ; d'une part, par une large information du public concerné par la décision, et d'autre part par la participation du citoyen à la décision publique qui présente le contre-pouvoir appliqué aux procédures de décision. La démocratie permet aux citoyens de participer et de prendre l'initiative- soit directement ou indirectement- à la gouvernance des affaires locales. La Constitution tunisienne¹ incite les CPL à admettre les mécanismes de démocratie urbaine en déclarant que : « ***Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi²*** ». Les principes de la démocratie participative sont admis dans la gestion urbaine locale à travers l'accès à l'information et la participation du citoyen dans la prise des décisions urbaines. En effet, elle présente à la fois un mode de gouvernance et d'organisation collective de la société assurant une meilleure maîtrise urbaine basée sur la participation du citoyen à la gérance des affaires urbaines. La participation directe des citoyens constitue un élément favorable à l'image de marque de la ville nouvelle, à sa réussite surtout sur le plan commercial. Elle constitue un moyen technique utile pour affiner la connaissance des besoins des habitants. À travers la participation citoyenne, les autorités locales peuvent maîtriser l'urbain d'une façon démocratique et améliorer les relations entre les autorités locales et les citoyens, encourageant toutes les parties à participer au travail urbain soit par une participation directe (sous-section 1) soit par une participation indirecte (sous-section2).

¹ Constitution tunisienne promulgué en 27 janvier2014

² Article 139 de la constitution tunisienne

Sous-section1 : La participation directe des citoyens

La participation des citoyens est le levier de la démocratie participative. Au niveau local, elle constitue le processus qui associe de manière active le plus grand nombre de citoyens à la définition et la mise en œuvre d'un projet collectif. Le fait de participer à la prise de décision contribue à répondre aux attentes des citoyens et à éviter toute déception. La participation du citoyen à la gestion de leurs espaces a pour objectifs d'améliorer leur cadre de vie, protéger l'environnement urbain, et de léguer aux générations futures un espace qui convient le plus à leurs besoins. La participation directe du citoyen signifie que les habitants d'un quartier concerné par un projet déclarent vouloir ou ne pas vouloir admettre les décisions qui ont une influence directe sur leur cadre de vie, ce qui permet de développer un rapport de confiance entre les CPL et le citoyen qui a droit à l'accès à l'information (1), et le droit à la participation à la décision publique (2).

1-Le droit à l'accès à l'information

Pour pouvoir donner son avis aux décisions qui concernent son quartier, le citoyen a besoin de connaître toutes les informations qui concernent la gestion urbaine de son quartier. Pour cette raison, le citoyen tunisien dispose d'un large accès aux informations, aux dossiers, aux fichiers détenus par les institutions en charge de ville. Le droit d'accès à l'information est un droit constitutionnel qui s'appuie sur la Constitution Tunisienne. En effet, l'article 32 qui dispose que « ***L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information. L'État œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication*** ». L'article 139 de la Constitution Tunisienne énonce que « ***Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi*** ». Par ces articles, nous pouvons constater l'engagement de l'État à faciliter aux citoyens l'accès à l'information en veillant à instaurer toutes les mesures qui lui permettent l'exercice de ce droit afin de renforcer la transparence et enraciner la culture de la

gouvernance ouverte. En appliquant ces articles, une loi relative à l'accès à l'information¹ est promulgué le 24 mars 2016, dont son but est de faciliter l'accès à l'information, de consolider du principe de la transparence, de renforcer la confiance concernant la gestion des services publics, d'enraciner la participation du public à l'élaboration des politiques publiques, leurs exécutions, et leurs évaluations². Il s'agit d'une loi qui reconnaît à toute personne physique ou morale le droit d'obtenir la communication des documents administratifs détenus par tout organisme public dans le cadre de sa mission de service public.³ Ce droit concerne tous les documents administratifs produits ou reçus par ces organismes dans le cadre de leurs missions de service public quelque soit leur date, leurs forme et leur support détenu par les services de l'administration centrale et régionale de l'État, les CPL, les établissements et entreprises publiques⁴. L'organisme public concerné est tenu de fournir une réponse à toute demande dans les vingt jours. Ces délais ne doivent passer les deux jours en cas de réponse pouvant avoir des conséquences sur la vie ou la liberté d'une personne.

Le droit d'accès à l'information repose sur un principe fondamental de transparence démocratique. En effet, la démocratie se réalise à condition que toutes les informations circulent sans entrave en son sein afin d'être potentiellement rendues accessibles à tous. En plus, être en mesure d'accéder à l'information publique est un élément essentiel de bonne gouvernance et l'un des aspects qui permet d'évaluer la gestion démocratique et l'ouverture d'une société à la participation des citoyens. Ce droit permet aux citoyens de juger les actions de leurs institutions et gouvernements ; il constitue alors la base d'un débat éclairé. Outre sa capacité à fournir des informations, il présente un facteur d'attraction des investissements et de dynamisation de l'économie. Ce droit pose un cadre d'organisation du point de vue de son champ d'application, et des modalités d'exercice avec un esprit de responsabilité et citoyenneté engagée, selon une procédure claire et simple. Toutefois, il est nouveau dans le système juridique tunisien d'où les problèmes que pose sa mise en œuvre d'une part, en raison des habitudes d'opacité de la part de l'administration et d'autre part de la passivité et l'insouciance de la majorité des tunisiens. La transparence est alors un état d'esprit pratique qui sollicite une conscience de la part des citoyens, cette conscience étant manquante dans la

¹ Loi organique n°22 du 24 mars 2016 relatif à l'accès à l'information, JORT n°26 du 29 mars 2016.

² Ibid, article 1^{er}

³ Ibid, article 2

⁴ Ibid, article 6

société tunisienne. En plus, ce droit doit s'élargir jusqu'aux projets d'aménagement et les plans d'urbanisme réglementaire à l'étude afin que chaque citoyen puisse en prendre connaissance. De plus, il doit permettre la participation à la décision administrative au moment de sa prise et non seulement la connaître après puisqu'il n'est accessible qu'après la prise de décision et dans ce cas, il devient bien difficile de la contester. Le législateur tunisien pratique la transparence démocratique dans son CATU puisqu'il soumet le PAU, après son élaboration et avant son approbation, à une obligation d'affichage *« au siège de la municipalité, de la délégation ou du gouvernorat afin que le public en prenne connaissance¹ »* et donner son avis. Ainsi, le citoyen participe à la décision publique (2).

2-Le droit à la participation à la décision publique

Avec l'introduction de la démocratie participative dans la nouvelle constitution de 2014, les CPL sont appelés à mettre en place des dispositifs qui facilitent la participation citoyenne et le dialogue entre les élus locaux, les citoyens et la société civile, ainsi que toutes les parties qui collaborant à l'élaboration des décisions et des actions urbaines². En attendant l'application de cette constitution par de nouvelles législations assurant plus de démocratie urbaine, on peut dire que la participation à la décision publique est pratiquée dans le système juridique tunisien dans de nombreuses décisions locales qui doivent être précédées d'une enquête publique³ notamment dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du plan d'aménagement urbain. L'enquête publique est une procédure qui permet à l'administration d'ouvrir au public la possibilité de s'informer sur les projets urbains, de donner leur avis, propositions et oppositions. D'après l'article 16 du CATU, le PAU est soumis après son élaboration à l'affichage au siège de la municipalité ou du gouvernorat puis *« un avis d'enquête le concernant sera communiqué dans la presse et sur les ondes et publié au JORT »*. *« Au cours des deux mois suivant cette procédure, tout intéressé peut consigner ses observations ou oppositions sur le registre d'enquête ouvert à cet effet au siège de la municipalité, de la délégation ou du gouvernorat concerné, ou adresser un mémoire d'opposition par lettre recommandée à l'autorité concernée⁴ »*.

¹ Article 16, alinéa 4, CATU.

² Article 139 de la constitution tunisienne

³ Article 16 et 17, CATU

⁴ Ibid, article 16 alinéa 4.

La technique de l'enquête publique présente la procédure par laquelle les citoyens peuvent influencer la prise des décisions qui concernent leurs intérêts. Elle reconnaît, alors, aux citoyens un pouvoir d'initiative et de suggestion qui n'est pas marginal mais global puisque ces contre propositions doivent être étudiées et comparées aux projets mis à l'étude. Cette technique concrétise ainsi une forme de démocratie participative puisqu'elle permet au citoyen de participer à la prise des décisions sur les politiques urbaine. D'autre part, elle permet aux décideurs de légitimer leurs décisions et d'échapper à une décision unilatérale de l'administration. De plus, elle garantit la prise des décisions mieux négociées. De même, elle sert à réhabiliter le PAU lui-même en le faisant correspondre dans la mesure du possible aux aspirations des citoyens locaux et fait qu'il n'apparaît plus comme un cadre théorique et vide de sens.

Cependant, la mise en œuvre de cette technique pose des problèmes : D'abord, par l'utilisation du terme « *tout intéressé* » dans l'article 16 du CATU qui ne nous renseigne pas sur la qualité de cet intéressé. En effet, le projet de PAU peut concerner les propriétaires des terrains appartenant à la zone intéressée par le projet, comme il peut concerner toute personne ayant un intérêt direct ou indirect au projet. Les avis concernant cette idée sont contradictoires, certains pensent que ce droit n'est acquis que pour ceux qui résident dans la zone géographique concernée par le PAU¹, d'autres pensent qu'il s'agit de toute personne qui peut être intéressé même non résidente dans cette zone. Ensuite, les contrepropositions données par les citoyens sont sous formes d'idées générales de simples citoyens qui ne sont ni spécialistes en la matière ni connaisseurs dans le domaine de l'urbanisme. Ainsi, les réponses du service technique après la comparaison de ces contre propositions avec le projet initial sont plutôt négative exemple ; « *techniquement impossible* », « *juridiquement inacceptable* », « *cette proposition remet en cause une décision antérieure* », « *détruit l'harmonie du projet* » ou encore « non conforme aux principes d'urbanismes admis dans cette ville. C'est pourquoi on ne peut parler de véritable participation que si le partage de l'expertise technique est réellement organisé. En plus, le public n'a pas réellement la possibilité de discuter ou de négocier le projet, puisque l'administration locale n'est pas obligée de prendre en considération l'avis des citoyens. Il est difficile de parler d'une vraie participation qui peut éclairer l'administration et qui soit capable de modifier ses décisions. Il est donc impératif que la législation tunisienne relative à l'enquête publique soit modifiée afin d'instaurer une

¹ Aouij Mrad (A) : « Précis de droit de l'urbanisme ».

participation effective des citoyens locaux dans l'élaboration des documents d'urbanisme, se distinguant de la simple consultation qui ne crée aucune obligation envers la collectivité locale concernée. Ainsi, au lieu de se contenter d'ouvrir un registre pour recueillir les observations de la population locale, il serait plus judicieux d'organiser une présentation directe du projet au public avec l'organisation des réunions et des débats ce qui permet non seulement d'assurer une information correcte et simplifiée mais une participation fructueuse et réelle au processus décisionnel¹. En plus, cette concertation doit intervenir le plus en amont possible dans la procédure.

Une intervention de ce genre de la part du législateur permet de réhabiliter la technique de l'enquête publique et en fait un moyen efficace pour démocratiser la vie locale. Des expériences, existent notamment en Belgique où les pouvoirs publics financent simultanément les travaux de deux équipes d'étude. L'une élabore le projet officiel, l'autre dispose des mêmes informations et des mêmes que la première ; mais elle est mise à la disposition des associations d'habitants concernés par le projet et a toute latitude pour élaborer un contre projet. La comparaison ultérieure entre le projet et le contre projet peut alors s'engager sur des bases moins inégales² et plus solides. Devant cette carence dans la procédure menant à la participation des citoyens à la prise de décision concernant la maîtrise de l'espace urbain, on peut marquer une inquiétude à propos de cette forme de démocratie urbaine car elle présente un obstacle aux intéressés pour fournir leurs avis concernant leurs futurs choix. On espère alors une rénovation de la procédure de l'enquête publique concernant l'élargissement de son domaine et la lisibilité de sa modalité pour pouvoir échapper à la décision unilatérale de l'administration. L'enquête publique ne peut être réussie qu'avec une publicité plus effective pour satisfaire aux besoins du citoyen d'être informé et de participer réellement au processus décisionnel notamment en matière de maîtrise urbaine. De plus, il faut inciter des médias nationaux et régionaux à traiter des questions urbaines et propager la culture urbanistique. La participation à la décision urbaine peut être directe comme nous l'avons déjà étudié, comme elle peut être indirecte (sous-section2).

¹ Mejri (M) : « L'administration locale et l'aménagement urbain », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'urbanisme, 2004-2005, p105.

² Lacaze (J-P) : « Introduction à la planification urbaine », presse de l'école nationale des ponts et chaussées, 1995, p73.

Sous-section 2 : La participation indirecte des citoyens

Les systèmes politiques et administratifs du monde ont inventé et développé des mécanismes par lesquels les citoyens sont appelés non seulement à choisir des représentants, mais aussi à créer des espaces permettant de donner leur avis, voire de faire des choix sur les affaires de la ville. Ces mécanismes sont très variés. On peut pour se faire une idée d'ensemble, opérer les distinctions suivantes. Ils se différencient par le niveau de participation qu'ils autorisent, et par les groupes urbains auxquels ils permettent de s'exprimer. On trouve par exemple dans des systèmes juridiques différents, des conseils des quartiers¹ un moyen de donner la parole aux habitants d'une partie géographique circonscrite, de la ville. Les conseils de jeunes², de personnes âgées³, d'immigrés⁴, sont un moyen de faire exprimer certaines catégories sociales dont on craint que les besoins ne soient suffisamment pris en compte soit parce qu'ils n'ont pas le droit de vote ou parce que leurs problèmes sont spécifiques et ne font pas partie du débat politique. Dans le système juridique tunisien, il y a plusieurs formes de participation du citoyen tunisien à la décision politique et administrative dans le domaine de la maîtrise urbaine. Il y a en premier lieu les associations (1) et en deuxième lieu les comités des quartiers (2).

1-Les associations

À travers le travail associatif, la société civile joue un rôle de relais entre le citoyen et la CPL et de néologisme dans les prises des décisions. Ainsi, l'association peut agir en tant que force de proposition pour amener des solutions aux problèmes de leurs résidences ou quartiers. Dans le système juridique tunisien, cette participation est effectuée à travers les associations syndicales de propriétaires ainsi que les associations de sauvegarde de médina qui ont pour

¹ France, Québec.

² France.

³ France (conseil départemental des personnes âgées).

⁴ Barcelone (conseil municipal d'immigration)

rôle de procéder à des travaux d'aménagement ayant un intérêt commun pour tous les propriétaires.

A- Les associations syndicales de propriétaires

Le législateur tunisien vise ces associations dans un chapitre dans le CATU¹, puis par un décret relatif à l'approbation des statuts- types des syndicats des propriétaires² qui ont été élaborés pour faciliter la tâche aux propriétaires. La loi organique relative aux associations³ définit l'association comme étant « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leur connaissances ou leurs activités dans un but autre que le partage des bénéfices*⁴ ». Ce sont, en premier lieu, des associations donc un ensemble de personnes et de biens associés pour des objectifs autres que le profit et le revenu. Il s'agit de défendre les intérêts communs et ces intérêts proviennent de leur qualité de propriétaire. En deuxième lieu, ce sont des syndicats, qui défendent des intérêts urbains. Les associations syndicales de propriétaire peuvent être constituées par un arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme sur proposition des propriétaires concernés, du président du conseil régional en dehors des périmètres communaux ou du président du conseil municipal à l'intérieur du périmètre communal et publié au JORT. Elles ont pour objectif⁵, la mise en œuvre des plans la reconstruction, le remembrement ou le lotissement des propriétés, l'aménagement des voies privées et leurs dépendances aussi que la mise en œuvre des procédures légales et administratives en vue d'assainir l'assiette foncière de la zone. Ces fonctions multiples permettent à l'association d'être un outil de maîtrise urbaine dans lequel elles agissent. Parmi les actions élaborées par l'association syndicale des propriétaires, les travaux d'aménagement et la gestion indispensable tels que l'entretien des voiries et l'aménagement des espaces verts, des places et équipements publics au compte de l'État ou de la collectivité publique concernée. Elles procèdent aussi à l'entretien des immeubles menaçant

¹ objet du chapitre III du CATU de 1994, déjà prévu par l'ancien Code de l'Urbanisme, la nouveauté consiste dans l'élaboration d'un statut type pour ces associations syndicales.

² Décret n° 97-542 DU 22 mars 1997 relatif à l'approbation des statuts types des syndicats des propriétaires, JORT n°26 du 1/4/1997.

³ Loi n°59-154 du 7 novembre 1959 telle que modifiée par la loi organique relative aux associations n°92-25 du 2 avril 1992, JORT n°21 du 3-7 avril 1992 p 411,et décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011 relative aux associations.

⁴ Ibid, article 1^{er}

⁵ Article 45 du CATU

ruine, soit par leur réhabilitation ou par leur démolition et la reconstruction au profit de leurs propriétaires conformément au PAU de la zone. Les activités que produisent les associations sont des activités qui servent à la bonne gestion urbaine sauf que, généralement, ces associations manquent de moyens financiers et fonciers¹ pour agir. Ces insuffisances expliquent le nombre limité de ces associations en Tunisie.

B-Les associations de sauvegarde des médinas

Un autre modèle d'association peut avoir le même rôle que ces associations syndicales de propriétaires. Il s'agit des associations de sauvegarde de la médina. De nombreuses associations ont été créées dans le but de sauvegarder la vieille médina dans les nombreuses villes tunisiennes². Ces associations sont conçues sur la base de la loi relative aux associations, cependant, leur rôle est supérieur aux simples associations. En effet, elles jouent un rôle important de maîtrise urbaine. Elles procèdent aux opérations d'étude, d'aménagement et même dans le suivi de la réalisation d'opérations d'aménagement et d'architecture. En plus, elles ont été intégrées dans le cadre des administrations consultatives à l'occasion de la délivrance des autorisations à caractère urbain : la construction et la reconstruction.

Les associations de sauvegarde de médinas sont multiples ; on peut citer par exemple l'association de sauvegarde de la médina de Tunis qui a vu le jour en 1967 avec l'objectif « d'œuvrer pour la protection des ensembles urbanistiques et traditionnels, des monuments historiques et de mener toute action susceptible d'assurer la préservation et la mise en valeur de la médina ³ ». Elle a été créée par la municipalité de Tunis, vu les dangers qui menacent la ville de Tunis. De 1970 à 1974 elle a été aidée par l'UNESCO qui l'a soutenue dans le cadre du projet Tunis-Carthage, financé par le PNUD, intitulé « *sauvegarde et mise en valeur de la médinas de Tunis en vue de développement* ». C'était un programme basé sur des études de fond ainsi que des recommandations. Ainsi, ces études menées ont permis de connaître et comprendre l'historique de la médina et donner des idées de restructuration. Depuis l'ASM a continué de jouer le rôle d'agitateur d'idées et de laboratoire sur les questions urbaines⁴. Au

¹ Un grand nombre d'habitant ne peuvent prouver la propriété de leur immeuble

² Sfax, Bizerte, Kef, Kairouan, Gafsa, Eljem, et ce après Tunis en 1968 dans le cadre des dispositions de la loi n°59 du 7 novembre 1959 relative aux associations.

³ Le site de l'ASM : www.asmtunis.com/historique

⁴ Ibid

fil des années, par l'intermédiaire de son atelier d'architecture et d'urbanisme et par son équipe de chantier, l'association ASM est devenue le partenaire de différentes institutions chargées de l'urbanisme et du patrimoine¹ sans oublier son rôle d'assistance technique aux habitants de la médina². À partir des années 80, l'ASM commence ses actions opérationnelles, financées en partie par la municipalité de Tunis. Elle accède, à la restructuration et la réhabilitation des demeures d'intérêt historique et architectural. Ainsi, elle participe à la maîtrise urbaine.

À partir de l'exemple de l'ASM de Tunis, on peut remarquer que les relations entre les CPL et les associations sont variés et ne sont pas forcément conflictuelles ou basées sur un rapport de force. Les CPL peuvent financer des associations dans le cas de collaboration et peuvent accomplir des accords et des contrats pour mener des actions communes. Dans certaines situations, l'association contribue au prolongement du travail municipal comme le cas de l'ASM de Tunis, de Sfax, de Hammamet, de Kairouan, de Kef... Ces associations peuvent conclure un accord public- privé avec la CPL concernée et recevoir les ressources nécessaires afin d'accomplir les missions qui lui sont attribuées, ces missions étant des missions de gouvernance urbaine.

En dehors de ces associations, il existe aussi des comités de quartier (b) qui présentent un deuxième mécanisme de démocratie indirecte.

2-Les comités de quartiers

Les citoyens peuvent participer à la gestion de leurs quartiers à travers les comités de quartiers qui présentent en premier lieu un moyen permettant aux citoyens de participer à la gestion urbaine de leur cité et à leur garantir leur droit à l'information. Et en second lieu, ces structures ont pour rôle l'entretien et l'embellissement des quartiers, la sauvegarde des espaces verts, des espaces communs... Dans ces deux cas, il s'agit d'une initiative totalement privée des habitants pour résoudre des problèmes de gestion des immeubles ou de sous-équipement, dans une échelle très bien déterminée qui est celle de l'immeuble ou du quartier. Ce sont des missions qui étaient de la compétence des autorités centrales ou locales mais avec l'apparition de nouveaux acteurs de gestion urbaine, les acteurs privés s'y sont substitués.

¹ Municipalité, gouvernorat, ministère d'équipement et d'habitat

² Le site de l'ASM : www.asmtunis.com historique

Aujourd'hui, les propriétaires participent à la maîtrise urbaine de leurs quartiers. D'ailleurs, l'appartenance au quartier suffit pour pouvoir donner son avis et participer directement à cette maîtrise. Cette participation dont la décision est négociée est plus démocratique. Elle présente l'enjeu de la gouvernance urbaine.

La Tunisie a opté pour ce modèle de gestion de l'espace urbain par la création de ces groupements de citoyens appelés comité de quartiers pour défendre les intérêts communs des quartiers. C'est ainsi que depuis le début des années 1990, ils ont connu un succès considérable qui s'est concrétisé avec l'institution du prix du Président de la République pour les comités de quartiers les plus actifs dans l'amélioration de la qualité de la vie¹. Ces comités ont besoin d'un encadrement étatique ainsi qu'un statut spécifique qui leur permet l'élargissement de leurs fonctions. Le législateur tunisien a attribué à la direction générale des affaires régionales au sein du ministère la mission de « *veiller à la création des comités de quartiers, au suivi de leur activités et à l'organisation de leurs conférences nationales, régionales et locales*² ». De plus et depuis 1992, une division de comité de quartier est créée au sein de l'administration de chaque gouvernorat chargé de suivre ces comités et de leur fournir l'assistance nécessaire³. Ces textes juridiques montrent l'importance de ces acteurs dans le système juridique tunisien ainsi que l'effort croissant pour encourager la création de ces comités qui agissent dans le domaine de la maîtrise urbaine et incitent à la mobilisation citoyenne pour gérer les affaires urbaines. En vue, de rechercher le maximum d'efficacité urbaine, ces comités deviennent des véritables collaborateurs des collectivités locales pour assurer la gestion de l'espace de manière durable tant sur le plan économique, environnemental, que social. Or, les dispositions légales n'assurent pas la pérennité de ces comités ; car n'étant pas bien encadrés par un statut juridique bien déterminé, ils peuvent être dissouts à tout moment par leur hiérarchie administrative.

La démocratie urbaine considère le citoyen comme un acteur actif parmi les acteurs participant à la maîtrise urbaine. Sa participation, qu'elle soit directe ou indirecte présente un moyen d'aide pour les CPL à la gestion urbaine et assurant ses finalités ; La finalité de

¹ Décret n°92-1102 du 13 juin 1992 instituant un prix du président de la république pour les comités des quartiers les plus actifs, JORT n°38 du 16/6/1992.

² Conformément à l'article 11 du décret n°91-543 du 1^{er} avril 1991, JORT n°28 du 6/4/1991 tel que modifié par décret n° 91-1763 du 23 novembre 1991 portant organisation du ministère de l'intérieur, JORT n° 83 du 26/12/1991.

³ Décret n° 92-967 du 22 mai 1992, portant création d'une division des comités de quartier au sein de l'administration de chaque gouvernorat, JORT n°35 du 2-5 juin 1992, p683.

répondre aux attentes des citoyens, d'aborder le défi de crédibilité, d'assurer une confiance entre l'État, ses services et le citoyen récepteur de ses prestations. En outre, elle répond à l'objectif de l'inclusion, la représentativité démocratique de tous les composants de la société¹ et à la coordination entre les CPL et le simple citoyen acteur dans la gouvernance urbaine. La coordination et la collaboration dans le but d'atteindre l'efficacité de la maîtrise urbaine ne concernent pas seulement cette relation, mais aussi, les CPL entre elles et avec les entreprises privées puisqu'elles sont tenues de collaborer ensemble sous forme de partenariat (section 2).

SECTION 2 : LE PARTENARIAT PUBLIC

L'urbanisme peut présenter un cadre de coopération administrative entre les différents types de personnes publiques d'une part ou entre celle-ci et des personnes privées d'autre part, en vue de réaliser des projets d'intérêt général. La Constitution tunisienne incite les CPL au recours au partenariat en disposant que « *Les collectivités locales peuvent coopérer et créer des partenariats entre elles, en vue de réaliser des programmes ou accomplir des actions d'intérêt commun. Les collectivités locales peuvent aussi établir des relations extérieures de partenariat et de coopération décentralisée. La loi définit les règles de coopération et de partenariat*² ». En plus, parmi les rôles du ministère des affaires locales, il doit accompagner et apporter son appui aux CPL dans la gestion des affaires locales par le « *suivi de la coopération renforcée entre les différentes structures et établissements compétents ainsi que la promotion du partenariat entre les secteurs public et privé*³ ».

Le partenariat, s'inscrit dans un contexte économique et politique, d'une part, il soutient l'intervention publique des CPL révélée insuffisante et limitée dont les besoins dans certains cas dépassant les moyens financiers disponibles, d'autre part, il prouve une tendance universelle, à savoir, celle du renforcement de la gouvernance locale. Une maîtrise urbaine

¹ Jeunes, âgés, immigrés, enfants, femmes, riches, pauvres...

² Article 140 de la Constitution tunisienne

³ Article 4 du Décret gouvernemental n°2016 - 365 du 18/3/2016, portant création d'un ministère des affaires locales et fixation de ses attributions. JORT n° 23 du 18/03/2016.

efficace nécessite le recours aux partenariats puisqu'elle manifeste un travail délicat de pilotage, qui sollicite pour son efficacité la coopération et collaboration entre les acteurs participant à la gouvernance urbaine. La mission des acteurs publics chargés de l'urbanisme présente un carrefour de plusieurs difficultés urbaines incitant au recours au partenariat. En effet, si on prend, par exemple, l'implantation d'un équipement donné à un endroit donné de la ville. Ce projet peut être rendu impossible, vu les problèmes fonciers, financiers, la CPL se trouve dans l'obligation de trouver des solutions foncières ou par l'acquisition du terrain sur lequel l'équipement doit être implanté à l'amiable ou par l'application des instruments spécifiques comme l'expropriation, malgré ses efforts, l'obstacle sera parfois insurmontable. Dans ces cas, on peut surmonter ces obstacles par le partenariat qui présente un moyen plus simple et plus efficace. En plus, on peut solliciter le partenariat dans d'autres cas de maîtrise urbaine ; il s'agit de réaliser un projet d'aménagement et d'équipement dans le cadre d'un périmètre d'intervention foncière ou toute opération d'urbanisme notamment un lotissement. Dans ces cas, le partenariat peut être entre la CPL concernée et les propriétaires immobiliers en vue.

Le partenariat concerne d'un côté, les CPL qui doivent collaborer pour concevoir et assurer les prestations des services publics ensemble, c'est le partenariat public- public (sous-section 1) et dans certains cas le partenariat concerne les CPL et les entreprises qui vont produire le service sous leur contrôle ou la relation entre les CPL et le simple citoyen , il s'agit du partenariat public-privé (sous-section 2). Dans ces deux cas, ce sont les citoyens qui vont se servir de ces prestations et qui ont besoin de leur efficacité.

Sous-section 1 : Le partenariat public-public

Il s'agit de deux modèles de partenariat public ; le partenariat vertical à travers une répartition timide des champs de compétences vers la décentralisation et le partenariat horizontal entre CPL et une coopération décentralisée qui s'avère insuffisante.

1-Le partenariat vertical : administration centrale et collectivité territoriale

La décentralisation ne signifie pas le retrait de l'État mais la transformation de son mode d'intervention. D'ailleurs, nous pouvons admettre qu'il s'agit d'une décentralisation territoriale à partir du moment où ils existent des autorités locales ayant une certaine liberté d'action et de décision¹. La volonté de décentralisation conduit l'État à chercher une amélioration de la participation des collectivités territoriales pour pouvoir répondre convenablement aux besoins en matière de structuration des espaces, régionaux et urbains. La promotion d'un tel partenariat vertical suppose une démarche fortement contractualisée. Or, la contractualisation entre l'administration publique et les structure étatiques reste très faible au niveau des rapports inter administratifs. Le procédé contractuel constitue, à l'époque contemporaine, une véritable solution dans les relations entre personnes publiques, l'une des causes de ce phénomène tenant sans doute au fait qu'il permet de corriger les inconvénients qui peuvent résulter de l'uniformité de la règle de droit dans une société de plus en plus complexe. En effet, l'État doit tenir à substituer dans plusieurs domaines le contrat à l'acte unilatéral, cela permettant de mieux faire accepter ses interventions en particulier par les CPL. Le contrat devient alors un véritable instrument de réforme de la société et de l'administration. Dans ce cadre, l'administration publique et l'ensemble des structures étatiques, sont sollicitées à agir le moins possible unilatéralement et à favoriser, de plus en plus, la contractualisation dans leurs comportements futurs.

En pratique, *« la contractualisation reste très peu suscitée dans les rapports inter-administratifs en Tunisie. Il n'existe pas de contrats de programme ou de contrat de plan État- région et encore moins des contrats de ville et susceptibles d'envisager les difficultés, les contraintes et les besoins d'une région ou d'une ville et de mettre au point des réponses d'ensemble intégrées et concertées »*². Comme alternative, on préconise l'émergence d'« une société contractuelle » qui serait l'instrument du mieux de l'État, de

¹ Auby (J-B) : « la décentralisation et le droit », LGDJ, 2006, p11

² Ben letaief (M) : « Décentralisation et partenariat : propos introductifs, annales des sciences juridiques n°1-2007, p 290.

l'épanouissement de la démocratie urbaine et de la société civile¹. La contractualisation apparaît comme étant un outil efficace de maîtrise urbaine qui souscrit les objectifs de la planification urbaine dans l'action des collectivités locales et qui permet un mode de gestion plus souple et plus flexible ce qui rend le rôle de la gestion urbaine plus efficace. La contractualisation implique, en effet, moins d'unilatéralité et plus de coopération, de concertation, de négociation, de gestion participative et partenariale des territoires. Elle constitue, en outre, le pendant nécessaire à l'action de décentralisation. La contractualisation de la réalisation des projets urbains peut être verticale entre l'administration centrale et l'administration locale comme elle peut être horizontale entre structures décentralisées (2).

2-Le partenariat horizontal entre structures décentralisés

La fragilité financière et le manque de ressources humaines adéquates et compétentes des CPL se concrétisent par une faiblesse quantitative des établissements et entreprises publiques communales et régionales.²

La formule de base de partenariat horizontale repose sur les conventions de maîtrise d'ouvrage conclues entre les agences foncières et urbaine³ et les CPL concernés. Ces acteurs jouent un rôle dans la concrétisation des orientations des différents documents d'aménagement urbain surtout en matière d'infrastructure, de réhabilitation⁴... ; Il s'agit de conventions de maîtrise d'ouvrage urbain déléguée conclues entre les EPIC et l'administration centrale ou la CPL concernée. Parmi ces conventions, les conventions par lesquelles, l'ARRU assure la fonction du maître d'ouvrage délégué pour le compte de ses partenaires en matière de réhabilitation des quartiers d'habitat anarchique ou spontanée ou de rénovation des quartiers vétustes et insalubres⁵. En plus, les conventions avec la SNIT dans le cadre de

¹ Évaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie, rapport définitif de 2eme phase, rapport final, p71.

² Ben Letaief (M) : « Décentralisation et partenariat : propos introductifs, annales des sciences juridiques n°1-2007, p 291.

³ L'ARRU, AFH, SNIT...

⁴ C'est un programme de mise en œuvre d'un plan national de réhabilitation des quartiers populaires (PNRQP1) en collaboration avec les communes.

⁵ Exemple dans le cadre de l'IXème Plan de développement économique et social, l'ARRU a été saisie par les communes concernées pour la réalisation de 84 projets communaux, répartis sur 35 communes pour un montant

projets spéciaux exécutés pour le compte de l'état, par exemple, le projet de rénovation de *Bab Souika*, el *halfaouine*, la démolition des *oukalas* et des logements rudimentaires pour le remplacer par de nouvelles constructions¹.

Malgré la multiplicité de ces agents urbains, l'efficacité de ces actions reste limitée du fait de l'insuffisance de la coordination et de déficit de concertation tant en matière d'élaboration que d'exécution des documents d'aménagement. Il manque une institution pour coordonner ce processus complexe. En effet, la faisabilité d'un PAU est tributaire d'une mise en cohérence des acteurs et de la gestion d'un processus de prise de décision, qui doit prendre en compte la nécessité d'un partenariat entre les acteurs, régionaux et locaux, condition qui permet d'initier un processus d'ajustement graduel, qui favorise le passage de la planification à la programmation financière et à la mise en œuvre. Un deuxième exemple de partenariat se constate dans le système juridique tunisien, entre structures décentralisées, il s'agit de l'intercommunalité. C'est un exemple de partenariat et de coopération entre CPL à tous les niveaux de gestion de l'espace urbain. Ce partenariat se présente sous forme d'une modalité de gestion souvent adaptée à l'espace urbain. Il a pour objectif d'aborder les problèmes de la maîtrise urbaine en commun accord et dans un esprit de coopération. En effet, la maîtrise de l'espace urbain ne peut se suffire à l'action unilatérale dans le cadre d'une décentralisation administrative de l'État, la coopération entre communes trouvant parfaitement ses manifestations dans l'espace urbain. Sa gestion appelle une intervention des différents acteurs. Il s'agit d'un partenariat décentralisé entre CPL sous forme de coopération locale **« en vue d'améliorer leurs capacités mutuelles à créer, assurer et gérer efficacement des services publics locaux, développer des zones communes d'activités ou mettre en place des technopoles avec des pépinières d'entreprises de nature à attirer les investissements et renforcer la compétitivité des territoires locaux et régionaux² »**. Ce mode de partenariat rend les communes plus solidaires en exécutant en commun un projet de développement destiné à améliorer l'aménagement du territoire. En plus, **« il est à éviter que l'urbanisation soit réalisée avec des opérateurs différents guidés par des préoccupations sectorielles en l'absence d'un cadre adéquat de cohérence en engendrant un développement fragmentaire**

global d'environ 36 millions de dinars. Et dans le cadre du Xème plan de développement économique et social, les communes concernées ont confié à l'ARRU la réalisation de 9 projets communaux, répartis sur 6 communes pour un montant global d'environ 4 millions de dinars. (voir le site de l'ARRU)

¹ Le site de la SNIT : www.snit.tn/présentation.

² Évaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie, rapport définitif de 2ème phase, rapport final, p74.

et un urbanisme éclaté¹». La Constitution tunisienne prévoit ce genre de relation en déclarant que : « Les collectivités locales peuvent coopérer et créer des partenariats entre elles, en vue de réaliser des programmes ou accomplir des actions d'intérêt commun ²».

Le législateur tunisien explique les modalités de coopération entre communes en déclarant que : « *les communes peuvent coopérer entre elles et mettre en commun une partie de leurs ressources pour des objets d'utilité commune* ³ ». La coopération entre communes permet de faire face à des insuffisances en ressources financières qui empêchent souvent l'exécution de la politique urbaine. En effet, la maîtrise de l'espace se trouve parfois conditionnée par la suppression ou l'allègement de ces moyens qui pèsent lourdement quant à la gestion de leur espace, tant sur le plan financier que sur le plan humain et technique. La coopération des communes permet d'atteindre la performance administrative de la gestion. La coopération permet également de faire face à la juxtaposition de documents d'urbanisme en dehors d'une politique homogène qui viserait un ensemble urbain cohérent, un territoire qui groupe un certain nombre d'agglomérations interdépendantes. De même, « *les communes, peuvent exploiter un ou plusieurs services publics à caractère économique ou commercial d'intérêt commun à plusieurs communes par l'une d'elles faisant office de concessionnaire à l'égard des autres communes ou par un syndicat de communes ou par une agence regroupant les différents communes concernées...* ⁴ »

D'après la loi organique relative aux communes, l'intercommunalité peut se faire par le biais d'agences regroupant les différentes communes concernées par l'objet de groupement, par le syndicat des communes ou par une relation de concessionnaire entre une commune et d'autres quand il s'agit d'intérêt commun⁵. L'intercommunalité peut être aussi sous forme de conférences périodiques intercommunales à l'échelle régionale ou nationale pour débattre des questions d'utilité communale qui entrent dans les attributions des communes. Afin d'encourager la coopération intercommunale, l'État a mis en place en 1997 des incitations financières aux projets menés en commun par deux ou plusieurs communes, ces incitations sont sous forme de schémas de financement aménagés comportant notamment une

¹ Bousataa (S) ; « Droit de l'urbanisme », ARTYO, 1999, p30

² Article 140 de la Constitution Tunisienne

³ Article 101 loi organique n°95-68 du 24 juillet 1995 modifiant et complétant la loi organique des communes, JORT n°69 du 25/7/1995.

⁴ Ibidem,

⁵ Ibidem,

augmentation substantielle des subventions. L'État apporte son soutien à travers le fond commun des collectivités locales et la caisse des prêts aux collectivités locales. Cependant, malgré l'incitation à l'intercommunalité par le législateur tunisien pour atteindre la bonne gestion du territoire urbain, la conscience des communes à un ensemble dont tout est engagé pour un avenir commun fait défaut, et ce défaut réduit la capacité des communes à agir ensemble pour concevoir de grands projets. L'intercommunalité, demeure encore un objectif à atteindre concernant la réalisation de différentes actions d'intérêt commun à plusieurs municipalités limitrophes telles que la réflexion de voirie, l'aménagement des trottoirs, l'éclairage public, la gestion des déchets. Ceci est due à plusieurs raisons ; d'abord, l'absence de textes d'application notamment concernant les aspects touchant à la gouvernance des groupements (la répartition des sièges, le choix du président, la sécurisation des recettes...). Ensuite, la lourdeur de procédure de création et de gestion des structures intercommunales et enfin le manque de sensibilisation des élus sur les enjeux de l'intercommunalité. Cette absence intercommunale au niveau de l'aménagement urbain empêche de procéder à des montages institutionnels et financiers fondés sur la solidarité et la coopération inter municipales. Pour ces raisons, pour souhaiter un développement local cohérent, il faut encourager les regroupements intercommunaux, l'élaboration des chartes intercommunales de coopérations et surtout, la mise en place d'un système d'information et de formation susceptibles d'intéresser les investisseurs privés et de promouvoir un partenariat public-privé aujourd'hui encore timide (sous-section 2).

Sous-section2 : Le partenariat public privé

La maîtrise du territoire urbain nécessite le développement des infrastructures et des équipements collectifs indispensables. Ce développement a traditionnellement été financé directement par l'État. Sauf que ces investissements pèsent lourdement sur le budget public et aux dépenses du secteur urbain. Le poids des opérations paralyse l'investissement menant à une détérioration du service dont la crise entraîne des coûts élevés de remise en état. Ces factures ont conduit le gouvernement à une réorientation vers des systèmes associant les investissements privés aux projets publics. Vu les échecs de la gestion publique urbaine on

estime par le partenariat l'efficacité de la gestion privée et la recherche de la satisfaction du client plutôt que le traitement de l'utilisateur.

Le partenariat public- privé présente une forme de relation contractuelle avec des entreprises privées ou des groupes d'entreprises privés chargés de fournir aux CPL concernées des biens, services ou travaux ou de gérer des services publics¹. Par le biais de ce genre de partenariat, des acteurs publics et des acteurs privés décident d'agir en commun pour répondre de manière la plus efficace possible à un besoin collectif par un partage de ressources et de profits². La Constitution tunisienne encourage ce genre de partenariat ; elle énonce que « *Les collectivités locales peuvent aussi établir des relations extérieures de partenariat et de coopération décentralisée*³ ». Ensuite , la législation tunisienne relative aux collectivités publiques territoriales prévoit la possibilité pour ces CPL que ce soit des communes⁴ ou des conseils régionaux⁵, de créer des sociétés d'économie mixte⁶ ou de participer au capital de sociétés privées préexistantes en vue, notamment, de leur confier la gestion de certains services publics locaux ou des activités d'intérêt général local que ce soit sous forme de contrat de concession traditionnel (1) ou sous forme de nouveaux contrats (2).

1-Les formes de partenariats traditionnels concernant l'aménagement urbain

La forme de partenariat avec le secteur privé la plus répandue est la concession et la délégation de service public. La concession de service public est un « *contrat par lequel l'autorité publique charge un particulier, le concessionnaire (société ou autre) d'assurer la gestion du service public. Le particulier se rémunère lui-même par l'exploitation*

¹ Guettier (c) : « Droit des contrats administratifs », PUF, 2004, p4.

² Ibid, p7

³ Article 140 de la Constitution tunisienne

⁴ Loi organique relative aux communes du 14 mai 1975, JORT n°34 du 20/5/1975 qui consacre son IV (article 91 à 100) à la représentation de la commune auprès des sociétés et groupements dans lesquels elles détiennent une participation au capital.

⁵ Loi organique relative aux conseils régionaux du 4 février 1989, JORT n°10 du 10/2/1989 qui prévoit dans son article 56 la possibilité de créer ou participer à des sociétés d'économie mixte

⁶ Ben Letaief (M) : « Les services publics locaux, décentralisation et démocratie en Tunisie », FDSPT, IORT, 1998. P179.

Une société d'économie mixte est une société anonyme de droit commercial dont le capital est détenu par une ou des personnes publiques et un ou plusieurs actionnaires privés.

*commerciale du service d'un côté, mais d'un autre côté, il doit accepter les charges spéciales que lui impose la nature du service, sous le contrôle de l'autorité concédant, et conformément à un cahier des charges*¹ ». L'acte de concession permet à l'administration de confier la gestion d'un service public à des particuliers pour une période de temps fixée contractuellement, à charge pour ceux-là de se soumettre aux obligations du service public et de se rémunérer au moyen de l'exploitation commerciale du dit service. La loi relative au régime de concessions² est une loi cadre, qui définit l'acte de concession comme étant « le contrat par lequel une personne publique dénommée "concédant" délègue, pour une durée limitée, à une personne publique ou privée dénommée « **concessionnaire** », la gestion d'un service public ou l'utilisation et l'exploitation des domaines ou des outillages publics en contrepartie de rémunération qu'il perçoit sur les usagers à son profit dans les conditions fixées par le contrat³ ». La loi ajout que le concessionnaire « **peut être en plus chargé de la réalisation, la modification ou l'extension des constructions, ouvrages et installations ou d'acquérir des biens nécessaires à l'exécution de l'objet du contrat**⁴ », et que le contrat de concession « peut autoriser le concessionnaire à occuper des parties du domaine revenant au concédant afin de réaliser, de modifier ou d'étendre les constructions, ouvrages et installations susvisés⁵ ». L'acte de concession est considéré comme un contrat administratif, puisque d'une part, il confie au concessionnaire le fonctionnement d'un service public, mais encore lui accorde en général des prérogatives et des privilèges de puissance publique comme la possibilité de bénéficier de l'expropriation, perception des taxes, police du service⁶. La concession suppose une relation de partage de responsabilités puisqu'elle nécessite un contrôle de puissance publique de la part de la partie administrative contractante, tandis que l'un gère le service, l'autre le contrôle et l'organise. L'exemple typique de la concession en Tunisie est la convention de concession conclue entre l'état tunisien et la société Tunisie autoroute. En effet, la Tunisie autoroute est une société anonyme tunisienne d'économie

¹ Ben Achour (y) : « droit administratif », centre de recherche universitaire, 2010, p191,

² La loi n°2008-23 du 1^{er} avril 2008 relative au régime de concessions, JORT n°28 du 4/4/2008.

³ Ibid, article 2.

⁴ Ibid, article 2

⁵ Ibid, article 2

⁶ Ben Achour (y) : « droit administratif », centre de recherche universitaire, 2010, p375.

mixte, crée le 13 mai 1992¹ pour l'exploitation sous péage des autoroutes en Tunisie, l'entretien et la maintenance des réseaux routiers qu'elle exploite et la construction des nouveaux tronçons autoroutiers². En effet, cette société est sous la tutelle du MEHAT, avec laquelle elle exerce la compétence de gérer le patrimoine du réseau autoroutier de la Tunisie. L'accord de concession accorde au ministère le droit de décider, de construire ou élargir une autoroute et fixer le programme général de l'opération par décision ministérielle. Une fois les arrêtés nécessaires obtenus, les services du ministère valident la conformité du projet et contrôlent la mise en œuvre des dispositions prévues. La société concessionnaire en tant que maître d'ouvrage de l'opération fixe les caractéristiques détaillées de la nouvelle infrastructure, mène la concertation locale, procède aux acquisitions foncières au nom de l'État, finance l'investissement, dirige la construction et pilote l'ensemble de l'opération en termes de qualité, coût et délai³.

Un autre modèle de contrat existe dans le partenariat public privé, il s'agit de la délégation du service public qui diffère sur des points essentiels de la concession.

La délégation de service public est un « *contrat par lequel la municipalité confie, contre rémunération directe, la gestion d'un service public à une entreprise privée*⁴ ». Selon la loi française elle est définie en tant qu' « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confère la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service*⁵ ». Il s'agit d'une convention par laquelle la CPL confie à un régisseur le soin de gérer un service public. Le régisseur, contrairement au concessionnaire, agit pour le compte de la personne publique et reçoit d'elle une rémunération et n'est donc pas rémunéré par les usagers⁶.

¹ Sur la base de la loi n°86-17 du 7 mars 1986 portant refonte de la législation relative au domaine public de l'état.

² www.Tunisieautoroute.tn/projets autoroutiers.

³ www.tunisie autoroute.tn/projets autoroutiers/acteurs des projets

⁴ Ben Achour (y) : « droit administratif », centre de recherche universitaire, 2010, p192.

⁵ Article 3 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF).

⁶ Ben Achour (y) : « droit administratif », centre de recherche universitaire, 2010, p358.

Nous pouvons conclure alors que la délégation est différente du contrat de concession ; en effet, dans le contrat de délégation, l'autorité délégante garde la direction du service, assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service. En plus, le régisseur reçoit une rémunération de la part de l'administration contractante en fonction de la nature et du volume des prestations fournis et en cas d'insuffisance des recettes, l'autorité délégante couvre les dépenses exposées par le régisseur dans la limite du budget annuel qu'elle approuve. L'entreprise exploite, alors, le service avec ses propres moyens et sous sa propre responsabilité et à ses risques et périls. Il en est ainsi, par exemple dans le domaine de l'enlèvement des ordures et les opérations d'enlèvement des véhicules en stationnement non autorisé. Le délégataire dispose d'une réelle autonomie dans l'organisation et la mise en œuvre de la tâche qui lui est confiée. C'est cette autonomie dans le pouvoir de décision qui distingue le contrat de délégation du contrat qui fait seulement participer au service public. D'autres modalités de partenariat existent en matière d'aménagement et de gestion des espaces urbains. Il s'agit notamment des modalités d'association des propriétaires privés au sein des PIF pour la réalisation des projets d'aménagement foncier et urbain. Ce partenariat est institué par le CATU¹ qui prévoit la possibilité de conclure des conventions entre les bénéficiaires d'un PIF et les propriétaires des terrains ou locaux existant dans ce périmètre et sur la base d'un cahier de charge approuvé par décret². Il s'agit d'un cahier de charges qui fixe les règles et les conditions de cette participation volontaire et précise les effets. C'est un type de partenariat nouveau qui est conçu pour surmonter « *les difficultés engendrées par les pratiques spéculatives de rétention des terrains par les propriétaires, l'hostilité de plus en plus forte à l'égard de l'expropriation, le caractère inefficace des procédures des droits de priorité à l'achat et l'enchérissement des couts fonciers et de l'aménagement*³ ». D'autres modèles de contrats publics-privés existent, il s'agit du contrat de partenariats publics privés d'origine anglo-saxon(2).

¹ Article 36 du CATU

²² Décret n°99-188 du 11 janvier 1999 portant approbation du cahier des charges générales du partenariat entre les opérateurs publics et les propriétaires des immeubles situés à l'intérieur des PIF, JORT n°10 du 2/2/1999.

³ Ben Letaief (M) : « Les politiques urbaines en Tunisie, quelques réflexions sur les mutations d'une action post-keynésienne », paragraphe 63, revue métropoles n°4 de 2008, [https:// metropoles .revues.org/](https://metropoles.revues.org/)

2-Les formes de partenariats publics-privés d'origine anglo-saxons :

Les formes de partenariats d'origine anglo-saxonne sont multiples, le système juridique tunisien, a accordé le contrat de concession built- opérate-transfert (BOT) à certaines entreprises. Le contrat BOT est un contrat de concession dont l'objectif est la construction de projets urbains et leur gestion. Ce contrat est utilisé surtout en matière d'assainissement et d'équipement structurant¹. Dans cette formule, une location de longue durée est accordée à une entreprise privée, dans le but de construire des équipements importants avec ses propres moyens et de le faire fonctionner. Pendant la période de location, l'entreprise privée réalise une marge bénéficiaire attractive en collectant des redevances auprès des clients- usagers et paie un loyer². Après la période donnée, la propriété de l'équipement est transférée à la collectivité publique. L'utilisation de la technique BOT a pour but de faire réaliser par une société privé des projets urbains d'infrastructure ou d'équipements publics qui auraient pu être été réalisés et gérés par des établissements publics ou des secteurs publics. La société privée bénéficie d'une concession pour financer, réaliser et assurer l'exploitation du projet pendant la durée du contrat. À la fin de la durée, le projet revient à la CPL contractante. La période du contrat de longue durée est déterminée en fonction de la période nécessaire pour que les revenus réalisés permettent à la société de rembourser ses dettes avec un retour sur investissement compensant ses effets et ses risques, ainsi que les transferts de la technologie qu'elle a pu fournir. Dans le contrat BOT, c'est l'utilisateur qui va payer le prix du service par exemple, par le biais de la facturation de la fourniture par exemple l'eau, l'électricité, le transport urbain... le fait que c'est le client qui paye le service, est un gage d'une incitation à le contenter.

La formule BOT a été utilisée en premier lieu par l'ONAS³, une entreprise publique à caractère commercial et industriel placée sous la tutelle du ministre de l'environnement. En vertu de la loi de 1993, il est passé du rôle de gestionnaire du réseau d'assainissement à celui

¹ Projets d'aéroport d'Enfidha à d'exemple

² Ben Letaief (M) : « Décentralisation et partenariat, propos introductifs » annales des sciences juridiques n°1, 2007, p 297.

³ Créée par la loi 74-73 du 30 août 1974 portant création de l'ONAS, JORT n° 2 du 6 août 1974 et réorganisé par la loi 93-41 du 19 avril 1993, JORT du 23 avril 1993, p 531.

du principal intervenant dans le domaine de la protection du milieu hydrique¹. L'office a conclu des contrats BOT relatifs au complexe de traitement des eaux usées de Tunis ouest comprenant notamment une station de pompage, une conduite de refoulement et une station d'épuration. Ce contrat a prévu que l'office prend en charge le financement et la construction de l'ouvrage, assure l'exploitation pendant la durée du contrat et le remet à l'opérateur public en fin du contrat².

Ce genre de contrat a connu ces dernières années une forte expansion, la concession d'un groupe GSM à un groupe égyptien en 2004, l'aménagement du lac sud de Tunis a été attribué pour plus de 25 milliard de dollars au groupe émirat *Sama Doubaï* en 2007, l'aménagement du lac de l'*Ariana* a été attribué au groupe *El Maabar* en 2008³, le projet de l'aéroport d'*Ennfidha* avec le groupe TAV portant sur la construction et sur l'exploitation d'un nouvel aéroport à *Ennfidha*⁴ en 2013⁵. Cette formule de partenariats publics privés est la plus répandue au niveau international ; pour les investisseurs, elle est la plus sécurisante, et pour la CPL, ce type de contrat lui permet de conserver un pouvoir de contrôle stratégique du projet en se dégageant de la charge financière dans la construction et l'entretien. Malgré le foisonnement des formules possibles, le partenariat reste timide en matière de gestion urbaine « Pour qu'il soit réellement significatif, le partenariat devrait par conséquent être mieux défini, selon des modalités souples inscrites dans une perspective participative associant l'ensemble des composantes du tissu social : associations, entreprises, citoyens... en vue de créer les synergies nécessaires et les ressorts indispensables à la réussite⁶ ». En effet, la seule définition existante de différentes modalités de partenariat en Tunisie est celle de la

¹ [www.onas.nat.tn /présentation/](http://www.onas.nat.tn/présentation/) création et mission.

² Ben Letaief (M) : « les politiques urbaines en Tunisie, quelques réflexions sur les mutations d'une action post-keynésienne », paragraphe 66, revue métropoles n°4 de 2008, [https:// métropoles .revues.org/](https://metropoles.revues.org/)

³ Ibid, paragraphe 68.

⁴ « La réalisation du Port en Eaux Profondes à Enfidha entre dans le cadre de la stratégie portuaire engagée par la Tunisie pour répondre aux exigences de son économie nationale et au développement du trafic de transbordement des 2 conteneurs dans la région, ancrant ainsi la Tunisie dans le commerce international et les services. Ce méga projet sera réalisé en Full BOT. D'une surface de 1000 hectares, il comprendra 3600m de quai pour conteneurs, 1400m pour le vrac, dragué à moins 17m, d'une capacité totale de 5 millions de TEU et 4 millions de tonnes vrac. Le premier module du port d'une capacité de 2.2 millions de conteneurs sera prêt en 2012. » Article paru dans le site du ministère du transport, Tunisie : <http://www.transport.tn/>

⁵ Décret n° 2013-1328 du 26/02/2013 relatif à l'approbation de l'avenant no 1 au contrat de concession et au cahier de charges relatives à la création et l'exploitation de l'aéroport international Enfidha-Hammamet et de l'avenant no 1 au contrat de concession et au cahier des charges relatifs à l'exploitation de l'aéroport international de Monastir-Habib Bourguiba, JORT n°20 du 8/3/2013.

⁶ « Évaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie », rapport définitif de 2eme phase, rapport final, p74.

concession. C'est une définition large qui englobe tous les modèles de partenariats, les concessions, les délégations, les BOT... Cette définition n'est pas modifiée dans les décrets ultérieurs se rapportant aux concessions¹. De plus, on remarque une absence de mécanismes encourageant les autorités publiques à procéder systématiquement à l'évaluation du projet et par le choix de son mode de réalisation (concession, marché public, partenariat).

¹ Décret n°2010-1753 du 19 juillet 2010 fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions, JORT n° 59 du 23/7/2013 et décret n°2013-4631 du 18 novembre 2013 modifiant et complétant le décret n° 2010-1753 du 19 juillet 2010, JORT n°95 du 29/11/2013.

CONCLUSION DU TITRE 3

Les réformes législatives de l'organisation administrative sont multiples en Tunisie, mais en réalité, la gestion urbaine est loin d'être maîtrisée. L'environnement institutionnel reste marqué par le centralisme, ce qui donne lieu à la mise en place de structures administratives lourdes, rigides et incapables de s'adapter à un contexte urbain mouvant et en constante évolution. Ces nombreuses défaillances de l'organisation administrative territoriale sont aggravées par le manque de coordination et collaboration. Concernant la maîtrise de l'urbain, l'administration locale est loin de constituer un ensemble homogène qui ajuste ses moyens à ses objectifs en projets concrets sur terrain. La crise de la gestion centralisée de la ville ne peut être dépassée que si à l'avenir, on redéfinit les bases du projet urbain. Celui-ci ne doit pas être imposé par le centre et ses ramifications territoriales, mais plutôt négocié avec les populations, les élus, les autorités locales, le secteur privé et les techniciens. Ceci peut être un des résultats de l'application du principe de subsidiarité, principe constitutionnel qui attend son application concrète par la modification du CATU, par la modification de tous les mécanismes de gestion urbaine vers la création d'un citoyen responsable et engagé dans le fait urbain, vers l'accentuation de la décentralisation.

Le décret portant création d'un ministère des affaires locales¹ prévoit que parmi les attributions du ministère, ce dernier doit assurer l'élaboration et le suivi de la politique gouvernementale générale en matière de décentralisation et veiller à la promotion du développement local sur tout le territoire de la République en application de la constitution et particulièrement le chapitre 7. Nous pouvons remarquer alors que sur le plan législatif, il y a une volonté de promouvoir la maîtrise urbaine à travers le recours à la gouvernance locale urbaine. Cependant, cette volonté est manquante. Il faut qu'il y ait une vraie volonté de décentralisation sur le plan pratique pour réussir notre maîtrise urbaine et assurer l'utilisation optimale de l'espace urbain.

¹ Le décret du 18 mars 2016 portant création d'un ministère des affaires locales Décret gouvernemental n°2016 - 365 du 18/3/2016, portant création d'un ministère des affaires locales et fixation de ses attributions. JORT n° 23 du 18/03/2016.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Une bonne maîtrise urbaine doit satisfaire les besoins des habitants de la ville. Elle doit assurer un cadre de vie répondant à des impératifs divers ; la fonctionnalité, la rationalité la sécurité, l'esthétisme...

Pour arriver à ces finalités, le législateur tunisien dote les CPL d'un certain nombre d'outils de connaissance, de planification, de programmation, des outils opérationnels, des outils d'acquisition foncière ainsi que des techniques de gouvernance urbaine.

Cependant, malgré les efforts réalisés et les moyens mis en œuvre, la situation actuelle se traduit par un développement non maîtrisé de l'habitat. Ce développement se manifestant par la prolifération du périurbain, de l'habitat spontané, l'épuisement des réserves foncières, un renchérissement constant de coût des terrains, les débordements sur un foncier mal maîtrisé et l'incapacité du mode de bâti officiel de répondre à la demande sociale, le bâti anarchique et clandestin¹... Ainsi, « *la ségrégation de l'espace, en fonction des ressources et des modes de vie, serait une réalité incontournable, inscrite dans l'histoire de l'humanité dont la ville n'est qu'un reflet* »².

La valorisation urbaine et foncière de certains quartiers, en fonction des lois du marché et du libre choix de son lieu d'habitat, est un devoir social et économique. Ainsi que, la préservation du patrimoine foncier, l'unification du système foncier pour qu'il soit accessible et l'incitation à l'immatriculation et à l'assainissement pour que le foncier devienne gérable. De même, la lutte contre les titres gelés, la préservation des terres agricoles de la déperdition, présentent des nécessités.

La complexité des mesures proposées et l'absence d'une réelle volonté politique en font aujourd'hui un outil sans efficacité. Pour pouvoir réussir la maîtrise urbaine, il faut se baser

¹ Mossec (J-M) « La mosaïque urbaine tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques spontanées ; entre le local et la banque mondiale ,via l'Etat », l'urbain dans le monde arabe, politique, instruments et acteur, CNRS édition, p93.

² Fourest (A) : « Chronique de la ville ordinaire », éditions de l'aube, 1995, p120

sur une planification intégrée et démocratique qui permet de dépasser l'unilatéralisme autoritaire sur une logique décentralisatrice.

Ainsi, une maîtrise adéquate de l'urbain exige une recherche de l'utilisation optimale de l'espace urbain. Ceci nécessite des travaux de planification le recours à l'aménagement urbain et surtout l'adoption des techniques de la gouvernance urbaine. Or, ceci n'est pas suffisant pour répondre aux objectifs de la maîtrise urbaine comme le définit le législateur tunisien dans son article premier du CATU qui prévoit que : « ***Les dispositions du présent code fixent les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimales de l'espace, la planification, la création et le développement des agglomérations urbaines afin : de conditionner le cadre de vie, d'assurer l'exploitation rationnelle des ressources, de protéger les zones de sauvegarde, de protéger les sites naturels et culturels y compris les sites archéologiques tels que définis par l'article 2 du code de patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, d'assurer la sécurité et la santé publique, de garantir une répartition rationnelle entre les zones urbaines et rurales et ceci dans le cadre d'une harmonisation entre développement économique, développement social, et équilibre écologiques, en vue de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain*** ».

Ainsi, une maîtrise urbaine efficace doit impliquer des actions permettant de dominer l'ensemble de projets d'aménagement et du développement du territoire, ainsi, que des interventions foncières de la part des CPL. Elle se présente comme étant une clé du développement économique, du développement urbain, du développement rural et de la préservation des espaces naturels. Elle doit être envisagée, aussi, sur un long terme, dans la perspective du développement durable et doit rechercher la durabilité du cadre urbain (deuxième partie).

DEUXIÈME PARTIE :
LA RECHERCHE DE LA
DURABILITE DU CADRE
URBAIN

Une maîtrise urbaine efficace doit chercher le bien-être du citoyen, qui doit se trouver dans un espace urbain écologique, sécurisé et qui préserve la qualité de vie. Il s'agit de la ville durable dont « *les habitants disposent de moyens d'agir pour qu'elle soit organisée et fonctionne dans des conditions politiques, institutionnelles, sociales et culturelles satisfaisantes et équitables pour tous*¹ ».

La recherche d'un développement durable permet à tous les peuples de la planète « *d'accéder à un niveau satisfaisant de développement économique et social, d'épanouissement humain et culturel, sur une terre dont les ressources seraient utilisées plus raisonnablement, les espaces et les espèces mieux préservés*² ». Elle permet de répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures.

Le terme « développement durable » a été évoqué pour la première fois en 1972, à Stockholm à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Cette conférence a placé les questions écologiques au rang des préoccupations internationales et marqué le début d'un dialogue entre pays industrialisés et pays en voie de développement. Ce dialogue concerne la croissance économique, le bien-être des peuples et surtout la gestion écologique et rationnelle de l'environnement.

Répondant à ce contexte international de développement durable, la Tunisie a identifié depuis le début des années 90 un ensemble d'outils et des moyens de plus en plus adaptés aux spécificités nationales, aux aspirations de la population et aux défis du développement urbain.

La conférence de Rio en 1992, où 178 pays étaient représentés, a été marquée par l'adoption d'un texte fondateur appelé « *la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* » et d'un document de propositions non juridiquement contraignant, mais faisant autorité dit « *l'agenda 21 pour le 21^{ème} siècle*³ ».

Le Sommet de la Terre de Rio 1992 a été à l'origine de l'officialisation d'une stratégie de développement humain à l'échelle planétaire. Il s'agit du développement soutenable dont la mise en œuvre est définie dans l'agenda 21 qui doit être considéré comme la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements de la terre. L'agenda 21 qui comptait

¹ Veyret (Y) : « Dictionnaire de l'environnement », Armand Colin, 2007, p365.

² Définition du ministre français Barnier de l'environnement et de l'aménagement du territoire lors d'une réponse à une question écrite, J.O. Sénat, 4 juin 1979, p1779

³ Programme qui doit guider l'action au 21^{ème} siècle. Il conseille ce qu'il faut faire aux nations.

2500 recommandations en 40 chapitres avait notamment pour objectif « ***de préserver le devenir de l'homme, de réduire le gaspillage des ressources naturelles et de l'énergie, prendre des mesures contre la pauvreté et les inégalités sociales, promouvoir la solidarité et la concertation, lutter contre la corruption et les atteintes aux droits de l'homme, favoriser une culture de prévention***¹ ». Cet agenda 21 a été prévu pour être exécuté en agendas locaux. Chacun doit être adaptée à des spécificités sociales, environnemental, économiques, d'un territoire bien défini et doit être élaboré dans un contexte de concertation, de participation de la population concernée.

Les CPL sont identifiés dans ce document comme l'un des acteurs clés de la promotion du développement durable. D'ailleurs, ils sont invités à mettre en œuvre avec les habitants et les acteurs locaux, à leur échelle, des politiques durables, des programmes d'action à entreprendre pour atteindre les objectifs associés aux principes de la déclaration.

L'agenda local représente « ***l'aboutissement d'une réflexion collective à laquelle auront participé tous les acteurs économiques et sociaux et les citoyens. Il s'agit pour le territoire considéré d'arrêter les grandes orientations qui inspireront les différentes politiques locales à moyen et long terme***² ». Ce document décline les engagements pris par les États, dans le cadre d'un consensus. Il énonce des règles et des orientations à respecter par tous les partenaires amenés à coopérer pour que le développement durable devienne réalité.

C'est ainsi qu'en 1993, a été créé un ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire³ devenu ministère de l'environnement et du développement durable ultérieurement, chargé de « ***proposer en collaboration avec les autres ministères et organismes concernés la politique de l'État dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature, de l'amélioration du cadre de vie et de l'aménagement du territoire et de veiller à sa mise en œuvre***⁴ ». Il est chargé aussi « ***de la conservation et de l'amélioration du cadre de vie, de la***

¹ Etude de faisabilité pour la mise en place d'un système de veille stratégique pour le développement durable », MEDD, rapport pré-définitif de la phase 2, identification des axes prioritaires de veille, décembre 2010, p 14.

² Renaud (CH) : « Les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable en France », Encyclopédie du développement durable, article paru dans <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/-territoires-et-amenagement>.

³ Décret n°93-303 du 1^{er} février 1993, fixant les attributions du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire et décret n°39-304 du 1^{er} février 1993 portant organisation du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, JORT n°13 du 16 février 1993.

⁴ Article 1^{er} du décret n°93-303 du 1^{er} février 1993, fixant les attributions du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire

prévention, de la réduction ou la suppression des risques qui menacent l'homme, la faune, la flore et tous les éléments de l'environnement, air, eau et sol¹ ».

En 1996, un programme d'action national tunisien de l'environnement et du développement appelé « **agenda 21** » voit le jour². Une partie des actions proposées par ce programme se trouve insérée et mise en œuvre dans le cadre du 9^{ème} plan de développement économique et social³, puis le 10^{ème} plan et le 11^{ème} plan. De plus, vu son engagement dans la voie de la décentralisation, la Tunisie a opté pour la mise en place d'agendas 21 locaux afin de tenir compte des préoccupations environnementales telles que perçues au niveau local et asseoir ainsi les bases pratiques du développement durable selon les conditions locales, tout en respectant les orientations tracées par l'agenda 21 national. Le développement durable s'impose comme le nouvel idéal de sociétés avancées, soucieuses de corriger les équilibres socio-environnementaux accumulés tout au long de l'ère contemporaine et inquiètes de leur devenir. Ce concept est devenu alors une référence présenté dans de nombreux textes juridiques ainsi que, dans des discours politiques. Les acteurs prennent désormais en considération ce concept dans leurs pratiques.

Le développement durable est un remède, au moins formellement, contre divers comportement agressifs envers l'environnement, la société et l'économie. Tout est devenu durable ; nous parlons de transport durable, de tourisme durable, d'économie durable et de villes durables. Toute idée de durabilité doit tenir compte des différentes sphères ; économiques, sociales, culturelles, politiques, institutionnelles, scientifiques et écologique. Ces aspects peuvent être rassemblés sous la triple dimension du développement durable : économique, social et environnemental. La ville durable est une ville qui s'équipe et s'entretient, autant que possible selon des méthodes durables. Cela passe par le respect de certaines normes techniques dans la réalisation des équipements publics et dans leur fonctionnement avec la priorité donnée à la lutte contre l'artificialisation du sol et à la limitation des émissions de gaz à effet de serre, à la réduction de l'usage de l'automobile, à l'essor des transports collectifs, et à la lutte contre la pauvreté. Le débat sur la ville durable ne cesse d'absorber des approches différentes que ce soit à l'échelle macro de la ville-région ou à l'échelle micro des quartiers. Ces approches tendent à élargir l'espace pertinent de la

¹ Ibidem.

² « Stratégie nationale du développement durable », MEDD, direction générale du développement durable P6

³ De la période 1997-2001

planification urbaine au-delà de la frontière du bâti continu pour que la ville durable soit un objectif dans la conception d'une région urbaine.

Le développement d'éco-quartier apparaît également comme un enjeu majeur, porté par la nécessité de lutter contre le changement climatique, l'économie d'énergie mais aussi les ressources naturelles tout en assurant un cadre de vie quotidien agréable pour notre société. Ce modèle de quartiers pose néanmoins, des difficultés juridiques essentielles à trois niveaux :

- **Les actions visant un environnement urbain durable (Titre 1)**
- **Les actions visant le développement économique durable (Titre 2)**
- **Les actions visant la gérance des problèmes sociaux (Titre 3).**

TITRE 1 : LES ACTIONS

VISANT UN ENVIRONNEMENT URBAIN DURABLE

Un environnement urbain durable présente un enjeu majeur, aussi bien pour l'épanouissement des individus et de la société que pour l'attractivité du territoire. La ville est un ensemble composé d'infrastructures individuelles sociales, économiques qui interagissent à l'échelle urbaine. Cette organisation lui permet d'offrir un habitat, des services, des emplois, des capacités de déplacement et un environnement naturel afin d'assurer la qualité de vie des habitants et usagers. La ville est un cadre de vie qui doit répondre aux besoins diversifiés de tous, articulant la qualité des espaces collectifs et l'offre de services avec la préservation de la sphère privée. Ses limites géographiques sont ouvertes aux échanges et à la circulation des personnes, des ressources et des marchandises. L'offre en matière de qualité de vie, ses habitants et son implantation définissent l'identité et l'autonomie de la ville.

Toutefois, l'expansion urbaine démesurée qu'a connue la Tunisie ces dernières années¹, ainsi que l'évolution démographique et l'urbanisation excessive ont eu un impact direct sur la gestion des zones urbaines et sur la qualité de vie.

Une maîtrise urbaine durable et rationnelle nécessite des politiques publiques intégrées qui se concrétisent à travers des actions de rénovation, de réhabilitation, de lutte contre l'habitat spontané qui favorisent un cadre de vie durable. Elle nécessite des actions visant l'amélioration du cadre de vie (chapitre1) et des actions visant l'amélioration de la qualité de vie (chapitre 2).

¹ Près de 70% de la population totale vit actuellement dans des villes, publié dans : www.env.gov.tn/environnement-urbain.

CHAPITRE 1 : LES ACTIONS VISANT L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE

La recherche d'un cadre de vie durable constitue un objectif pour toute maîtrise urbaine. D'ailleurs, d'après l'article 1^{er} du CATU l'organisation et l'exploitation de l'espace a pour objectif de « *conditionner le cadre de vie* ».

Le cadre de vie « *est en réalité un synonyme d'environnement dans son sens architectural et urbanistique*¹ ». Il s'agit de tout ce qui constitue « *le territoire de l'homme –individu*² ». Il recouvre à la fois l'environnement physique et l'environnement social. « *C'est en réalité le paysage urbain et l'espace journalier des habitants*³ ».

Toute maîtrise urbaine tendant à améliorer l'esthétique urbaine doit prendre en considération à la fois le volet environnemental, social et artistique de la ville. Ceci nécessite d'une part, des actions de lutte contre l'étalement urbain désordonnée (section 1) et d'autre part, des actions de rénovation et réhabilitation urbaine (section 2).

¹ Prieur (M) : « Droit de l'environnement », 5^{ème} édition, Dalloz, 2004, p5

² Ibidem.

³ Ibidem.

SECTION 1 : LES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN DÉSORDONNÉ

L'étalement urbain commence à présenter une problématique à la maîtrise urbaine dès que le rythme de cette extension se fait plus rapide que celui de la croissance démographique. La surface consommée par habitant s'accroît, le processus d'urbanisation conduit à une diminution de la densité des zones urbanisées du fait du développement de zones d'urbanisation peu denses en périphérie des pôles urbains. L'étalement urbain se produit, sous l'effet d'interactions socio-économiques, avec des contraintes spatiales et environnementales locales. Il s'accélère avec l'amélioration des réseaux de transport et de mobilité, avec les évolutions démographiques, le marché foncier et l'attractivité des régions urbaines.

L'étalement urbain désordonné engendre plusieurs problèmes à la fois économiques, sociaux et environnementaux. Du point de vue économique, il entraîne des coûts accrus en matière de voirie, de réseaux. Du point de vue social, l'étalement urbain concourt à la ségrégation et va à l'encontre des objectifs de mixité tant sociale que professionnelle et fonctionnelle. D'un point de vue environnemental, les conséquences néfastes à l'environnement sont nombreuses : la réduction des espaces naturels, la fragmentation des écosystèmes selon les localisations de l'étalement urbain, le mitage des paysages, puisque dans plusieurs cas, ce phénomène se concentre dans des lieux sensibles¹.

L'étalement urbain constitue une question d'importance en matière de développement durable. En effet, une maîtrise urbaine durable nécessite d'éviter les irréversibilités de décupler la croissance économique des ressources naturelles, matière première et facteurs de production employés et de payer les vrais coûts en réintégrant les externalités. Or le processus

¹ Sainteny (G) : « L'étalement urbain », responsabilité et environnement n°49, janvier 2008, p 9, publié sur site www.annles.org.

de l'étalement urbain se déroule en opposition à ces principes, puisqu'il est largement irréversible, D'une part, il présente un effet négatif pour les générations futures, et d'autre part, le développement urbain est tellement rapide qu'il cause un dysfonctionnement entre le développement économique, démographique et social.

Si nous ne maîtrisons pas efficacement l'étalement urbain, nous nous trouvons devant des phénomènes jugés excessifs, il est alors nécessaires de mettre en place des politiques et des actions visant à contraindre l'étalement urbain désordonné (sous-section 1) et l'habitat spontané (sous-section2).

Sous-section1 : La maîtrise de l'étalement urbain désordonné

L'étalement urbain est la prolifération des agglomérations urbaines qui se développent sur de larges périmètres. Il peut correspondre à l'extension urbaine en continuité avec la ville compacte (1) et peut se présenter sous la forme d'une périurbanisation, d'une extension urbaine en discontinuité (2).

1-La maîtrise de l'étalement urbain des villes

Une maîtrise urbaine efficace nécessite le contrôle des modes de gestion du sol pour lutter contre la consommation excessive et irrationnelle du sol. Dans ce cadre, l'État est obligé de réglementer les densités. L'étalement urbain doit être maîtrisé pour constituer un processus de développement durable puisqu'il conditionne les droits des générations actuelles et celles futures à un meilleur cadre de vie et un espace urbain convenable à leur dignité. Dans ce cadre, la réglementation des densités doit constituer un facteur dans le processus de développement durable, puisque plus le développement urbain est dense, moins il empiète sur les espaces naturels.

L'article 12 du CATU montre que la densité est un élément essentiel dans la gestion économe de l'espace urbain. En effet, « *le PAU fixe (...) la densité des constructions autorisées dans tout ou partie d'une zone affectée, et ce, en considération de la capacité d'accueil de l'infrastructure et des équipements collectifs existants ou à réaliser, la qualité des sols de*

ces zones, des risques naturels éventuels et des facteurs environnementaux». De plus, il revient au règlement général d'urbanisme de fixer les volumes de construction, leur localisation, leur implantation en tenant compte d'un certain nombre de servitudes d'utilité publique (espaces verts, équipements collectifs...)¹.

La densification représente un choix stratégique pour une bonne maîtrise du stock foncier urbain des risques d'éparpillement par des activités irrationnelles qui règlementent la conception de la ville vers une dimension verticale (A) ou vers une dimension horizontale (B).

A- La dimension verticale des villes

L'urbanisme vertical est une notion nouvelle qui consiste en une vision futuriste de la ville ; il s'agit d'un phénomène qui est en train de se multiplier à travers le monde. Cet urbanisme de hauteur présente une solution pour la gestion économe de l'espace, la présentation des espaces verts urbains, l'optimisation du coût des infrastructures (voiries, réseaux souterrains...).

Il présente aussi, une solution pour le problème du coût de déplacement collectif ou individuel qui peut être moins élevé dans ces cas et surtout de répondre efficacement au sur-enrichissement du coût de terrain au centre ville. En pratique, la dimension verticale des villes concerne d'une part, l'encouragement de l'élévation aérienne des villes en hauteur, pour gagner plus d'espace urbain et d'autre part l'encouragement de l'urbanisme souterrain comme style d'aménagement urbain.

Concernant le recours à l'élévation aérienne dans la conception des villes, le législateur tunisien règlemente la hauteur maximale des constructions et la soumet à des contraintes très particulières ; les systèmes d'évacuation, les soucis de sécurité, les préoccupations esthétiques... En effet, à côté de son impact sur la détermination d'un certain caractère morphologique d'une zone, la servitude de la hauteur assure aussi aux habitants un optimum d'air et d'ensoleillement, le législateur tunisien encourage la dimension verticale dans la conception des nouvelles villes tunisiennes en prévoyant que le PAU doit « *opter pour un type de construction composé d'un rez de chaussée et de deux étages comme base générale de densité autorisée dans les zones aménagées à cet effet* »². Techniquement, la hauteur de constructions est la différence entre le point le plus haut et le point le plus bas d'un édifice

¹ Article 27 CATU

² L'article 12 du CATU

c'est-à-dire la distance entre le sol et le toit. Cette distance est souvent exprimée en mètres. Le nombre de niveaux (R+1, R+2...) est mentionné parfois comme mesure supplémentaire. La hauteur des constructions est fixée généralement au regard de l'éloignement par rapport aux limites séparatives des parcelles. Ainsi, plus une construction est éloignée du voisinage, plus elle pourra être élevée. Dans ce sens, l'article 8 du RGU dispose que dans les zones constructibles « ***le nombre maximum de niveau est limité à un rez de chaussée et trois étages sans que la hauteur ne dépasse 15 mètres. Cette hauteur ne doit pas dépasser dans tous les cas, la largeur de la voie majorée de retrait*** ».

La hauteur des bâtiments peut être affectée par d'autres servitudes comme les servitudes aéronautiques de dégagements qui imposent au voisinage des aéroports, des limitations de la hauteur des constructions, dans le but, naturellement, d'éviter les obstacles à l'atterrissage et au décollage des avions. Nous trouvons les dispositions organisant la superposition de volumes différents, d'affectations différentes, dans les immeubles en hauteur dans les plans d'aménagement urbain

Concernant l'urbanisme souterrain, il échappe aux préoccupations esthétique mais non au souci de sécurité car dans ce cas ce souci deviendrait une obsession. En plus, ce modèle d'urbanisme soulève des problématiques propres à lui comme celles de servitudes verticales, de superposition des propriétés.... La solution est-elle alors dans la conception horizontale des villes (B).

B-La dimension horizontale des villes

La plupart des villes sont en expansion ; cette expansion, appelée le phénomène de rurbanisation consiste en « ***le développement des villages aux noyaux souvent anciens, situés à proximité de villes dont ils constituent des banlieues***¹ ». Ce phénomène qui se présente sous forme d'un essaimage des implantations de maisons individuelles aux alentours des villes est particulièrement consommateur d'espace et coûteux en termes économiques et environnementaux. En même temps, ce phénomène peut être une solution qui favorise la respiration de la ville, à la fois pour permettre l'implantation de certains équipements qui peuvent difficilement cohabiter avec les espaces habités et pour préserver suffisamment d'espaces naturels.

¹ Dictionnaire Larousse : www.larousse.fr/dictionnaires/français/rurbanisation.

En vue de maîtriser ce phénomène l'État doit prendre les mesures nécessaires pour interdire la construction là où elle ne souhaite pas que la ville se développe. Mais cette solution peut être irrationnelle politiquement ou économiquement. En revanche, l'État peut subordonner la construction à des conditions strictes *« tenant par exemple à l'existence préalable d'infrastructures auxquelles les constructions, peuvent se raccorder : dans cette hypothèse, les autorités publiques, en décidant le développement ou le non développement des réseaux, maîtrisent l'expansion urbaine¹ »*. De même, les autorités publiques peuvent maîtriser l'expansion urbaine par le biais de la fiscalité en pénalisant le constructeur en dehors des espaces déjà urbanisés par *« l'obligation de participer au financement de l'extension des réseaux que les constructions disséminées rendent nécessaires² »*. D'une manière plus générale, *« les modes de financement des infrastructures peuvent encourager plus ou moins la ville compacte ou au contraire le développement suburbain³ »*.

En droit français, par exemple, diverses dispositions permettent d'empêcher l'éparpillement des constructions à la périphérie des villes. Dans ce sens, nous trouvons dans le code de l'urbanisme des dispositions qui permettent de refuser l'octroi du permis de construire lorsque les terrains ne sont pas desservis par des voies répondant à l'importance et à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeuble envisagé⁴. De même, lorsque les constructions imposent soit la réalisation par la commune d'équipement hors de proportion avec ses ressources, soit un surcroît important de dépenses de fonctionnement des services publics⁵. Enfin, le code de l'urbanisme permet de refuser le permis de construire ou de ne l'accorder que conditionnellement lorsque la construction à projeter est de nature à *« favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en*

¹ Auby (J-B) : « Droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexis, janvier 2013, p86.

² Ibidem

³ Ibidem.

⁴ « Le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie. » R 111-5 code de l'urbanisme français, www.Legifrance.gouv.fr.

⁵ « Le projet peut être refusé si, par sa situation ou son importance, il impose, soit la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles, soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics. », R 111-13 code de l'urbanisme français, www.legifrance.gouv.fr.

particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés¹». Ce genre de textes n'existe pas dans la juridiction tunisienne. Il faut prévoir ces solutions dans les réformes du CATU pour pouvoir maîtriser l'étalement urbain futur.

L'étalement urbain, dans son existence même, peut être maîtrisé, non seulement par le droit de l'urbanisme mais aussi par les autres législations qui concernent les sites protégés, les réserves naturelles et les législations environnementales. Il en est de même des espaces qui ne doivent pas accueillir d'urbanisation en raison de la présence d'un risque naturel ou technologique. De plus, nous pouvons protéger les espaces périurbains à partir des documents d'urbanisme qui ont pour objectifs de favoriser un équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé et l'utilisation économe des espaces naturels. En effet, la planification permet de maîtriser l'étalement urbain à l'échelle intercommunale. Il peut s'agir, par exemple, de conditionner l'ouverture d'une zone à urbaniser à la réalisation préalable des équipements non seulement d'infrastructure telle que l'eau et l'assainissement mais aussi les transports collectifs. Ces documents peuvent interdire la construction dans les espaces périurbains, quand ces espaces ne possèdent pas les réseaux nécessaires pour l'habitat dans un but de maîtrise de l'étalement périurbain(2).

2-La maîtrise de l'étalement du périurbains

Le périurbain est l'urbanisation qui se produit à la périphérie de la ville, c'est un prolongement naturel de cette dernière, constitué par la consommation progressive d'espace agricole et naturel. Il accueille traditionnellement les activités et habitants n'ayant pas trouvé de place dans les centres. C'est un milieu qui est généralement pauvre en équipements structurants, établissements scolaires, culturels, ou de services. Il pose un ensemble de problèmes liés à plusieurs facteurs (A) et nécessitant des solutions (B).

¹ « En dehors des parties urbanisées des communes, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination :

a) A favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés ...», R111-14 code de l'urbanisme français, www.legifrance.gouv.fr.

A- La conception du problème

La croissance urbaine impressionnante se manifeste par un étalement urbain vers les périphéries de la ville. Cet étalement désordonné et mal organisé pose des problèmes à divers et multiples volets ; écologique, spatial, social et esthétique.

Le périurbain pose d'abord problème au niveau de sa définition, car il est difficile de cerner un phénomène d'explosion urbaine sur des espaces agricoles, non destinés à l'urbanisation. Le périurbain n'est pas rural car il est caractérisé par une densité de population élevée par rapport à une zone rurale et en même temps, il n'est pas non plus urbain car il lui manque les simples bases de l'urbain (la planification, l'infrastructure nécessaire, le zonage...). Il s'agit alors d'un phénomène urbain qu'il faut étudier comme il est, et de chercher des solutions à des situations existantes.

La périurbanisation pose ensuite, des problèmes d'ordre spatial. En effet, on reproche à ces formes urbaines le gâchis d'espaces, principalement lié à la proportion importante du territoire sacrifié pour ces développements. Nous avons un sentiment général de disparition des espaces naturels, accompagnée d'une dilatation des zones urbaines puisque la majorité des espaces de la banlieue sont créés par la migration de la population vers l'extérieur de la ville et non pas par la répartition homogène.

Par ailleurs, d'un point de vue esthétique, nous reprochons à ces milieux urbains une pauvreté de qualité architecturale de constructions et une répétition de formes sans originalité. Cette banalité architecturale a un impact évident sur les paysages et touche la majorité des gens par son manque d'affirmation et de caractère, en même temps que leur présence excessive. Mais le problème majeur reste celui de la cohabitation et la ségrégation sociale, puisque, regroupés dans des zones qui ne font l'objet d'aucune transition entre elles et qui se tournent littéralement le dos. La mixité y est quasiment impossible et nous assistons à une surreprésentation de la classe pauvre. Une certaine ségrégation est ainsi mise en place, dans un milieu homogène où la moindre différence est visible ; les classes sociales les plus élevées suivant la logique ont aujourd'hui la possibilité de se regrouper dans d'autres sites. L'étalement urbain n'est pas la cause principale de la ségrégation, mais il y participe. S'y ajoutent, la division sociale dans l'habitat, la carence générale d'espace public, de places, lieux nécessaires de rassemblement, de socialisation et de promenade qui est significative du

peu d'importance accordé à la création du lieu social. Tous ces problèmes se liant à l'étalement urbain nécessitent des solutions favorisant la maîtrise urbaine de ces lieux (B).

B-Les solutions proposées

Les solutions s'imposent dans une logique d'attraction et de répulsion, c'est-à-dire dans le but de recherche d'une population repoussée par la ville et attirée par la campagne mais sans être pour autant prête à ordonner les qualités de chacun. La meilleure solution dans ces cas serait l'encouragement de l'éclatement ordonné, c'est à dire l'adaptation à l'émergence de ces nouvelles formes urbaines dans un souci de conservatisme des caractéristiques préexistantes. Il ne s'agit pas d'entraver le développement et l'expansion des villes mais de maîtriser ce qui émerge. Ainsi, les formes urbaines originelles des villes aussi bien que l'expansion urbaine sont conservées. Cette expansion urbaine sera maîtrisée grâce à la planification anticipée de la région et à une préparation anticipée de la venue de la population. De plus, la majorité de la population dans une grande ville souhaite un accès aux aménités paysagères et à un certain cadre de vie. Si ce cadre est respecté dans une périphérie de la ville, on remarquera alors un déplacement important de la ville à la périphérie de la ville.

Le périurbain maîtrisé peut satisfaire la volonté d'une certaine masse de la population de vivre loin de la ville et de ses nuisances ; il peut également, permettre d'avoir un logement plus grand que celui de la ville. La population se déplacera vers la périphérie de la ville. Les entreprises et la vie économique vont rejoindre cette population. Premièrement, car un nouveau marché de consommateurs va s'implanter dans la région par la survenue de ces nouveaux propriétaires avec une multiplicité d'équipements commerciaux, de loisirs ou de service d'échelle d'agglomération. Deuxièmement, pour des raisons de logique économique, la taxe professionnelle étant généralement plus faible hors centre ville puisque les communes périurbaines tentent souvent d'attirer les entreprises par des incitations fiscales. Toutes ces raisons peuvent encourager l'émigration d'une grande masse de population vers le périurbain en tant que solution et non un problème. Il faut alors prévoir le périurbain et le maîtriser pour toute action de maîtrise urbaine.

Cependant, ces nouveaux résidents ne doivent pas perturber le paysage et la biodiversité qui enrichissent le cadre de vie de ces régions périurbaines et en même temps doivent lutter contre tout phénomène d'habitat spontané dans ces périmètres (sous-section2).

Sous-section 2 : La lutte contre l'habitat spontané dans la ville

L'habitat spontané est un habitat non intégré dans des procédures rationalisées ; il se caractérise par l'illégalité des constructions qui sont principalement édifiées sur des terrains sans statut. Cet habitat, se situant en dehors de tout circuit classique de production, est caractéristique de la pauvreté urbaine et existe parallèlement aux problèmes sociaux inhérents à cette pauvreté. Mais ce n'est pas toujours le cas. En Tunisie, en effet, après la révolution, et avec la faiblesse des contrôles faits par les services techniques des CPL et les directions régionales qui ne sont plus en position de réagir, l'habitat spontané est devenu un phénomène répandu aussi bien dans les quartiers « chics » que ceux défavorisés, créant ainsi un vrai problème de maîtrise urbaine qui mérite une étude approfondie (1) et l'examen de solutions rationnelles (2).

1-La conception du problème

L'habitat spontané est un phénomène très développé. Il peut être défini comme étant un habitat qui n'est pas conforme aux lois qu'il soit sous forme « d'oukalisation¹ » ou de « gourbification² ». Il peut s'agir aussi d'un habitat simple mais qui n'est pas conforme aux règles juridiques, ou d'un habitat édifié sans permis de construire ou de lotir.

« Dans d'autres pays en voie de développement, la notion d'habitat spontané fait référence aux bidonvilles. L'usage de cette notion en Tunisie recouvre une réalité très différente et fait référence à des quartiers où les logements, souvent de très bonnes fractures, sont réalisés en auto-promotion par les ménages à partir de leur épargne. Ces logements sont édifiés sans autorisation³ ».

¹ Bouraoui (s) : « Urbanisme, aménagement du territoire et environnement : la conciliation est-elle possible », RTD, centre de publication universitaire, 1998. Il s'agit d'un mode d'habitat particulier, celui de l'utilisation de la maison traditionnelle de la ville arabe (médina) en habitat collectif, un habitat généralement très dégradé.

² Ibidem, c'est un terme utilisé pour viser « l'habitat produit par l'exode rural, à la périphérie des villes, mode réalisé par des ruraux habitués à loger dans « des gourbis » (logement rudimentaire).

³ Chabbi (M) : « Urbanisation et population en Tunisie », Urbaconsult, novembre 1991.

Ce genre d'habitat a un impact négatif sur l'habitat dans la ville. D'abord, sur le plan esthétique des villes, ces implantations sont non conformes au PAU de la ville, donc aux caractéristiques de cette ville. Ensuite, sur le plan foncier par le gaspillage du sol urbain dû au grignotage des espaces, aussi bien agricole qu'urbain. De plus, l'implication d'une telle densification fait que le coût d'équipement en infrastructure¹ soit élevés et rend impossible l'équipement des quartiers excentrés.

2-Les solutions envisagées

Ce phénomène massif touche la plupart des villes tunisiennes. Les pouvoirs publics tunisiens ont essayé de lutter contre ce genre d'habitat anarchique en employant des moyens parfois violents. La politique adoptée consistait à démolir les « *gourbivilles* » et à expulser leurs habitants vers leurs régions d'origine. Ainsi, dans les années 60, nous avons recouru à la destruction de tout un quartier « *sauvage* » installé en périphérie de Tunis pour en reloger les habitants dans des nouvelles constructions. Depuis, les moyens de lutte se sont rationalisés mais n'ont pas pu enrayer le phénomène. Puis, pendant plusieurs années, la réaction des pouvoirs publics connaîtra une évolution ; d'une part, sont renforcés les pouvoirs de sanction et de répression administrative des CPL, et d'autre part, sont mis en place des mécanismes correcteurs pour améliorer le système de production de logement, maîtriser la croissance urbaine, financer l'habitat social et réhabiliter les quartiers touchés par le phénomène . L'habitat spontané doit être réduit par des solutions politiques ainsi que juridiques. Sur le plan politique, elles passent par les opérations de régularisation des quartiers illégaux (A). Sur le plan juridique, elles résultent des lois répressives contre ce genre d'habitation(B).

A- La régularisation

La régularisation se limite à l'octroi aux habitants d'un permis de bâtir. Elle peut être simple se limitant à une dimension juridique et permet de libérer ultérieurement l'initiative des habitants pour améliorer leurs logements.

La régularisation peut être élargie, visant à équiper un quartier illégal en infrastructures et en équipements socio- collectifs dans le cadre d'un projet de réhabilitation. Elle prévoit l'attribution de crédits pour l'amélioration des logements. Les effets de la régularisation sont

¹ Tel que l'assainissement, le transport, les routes...

multiples et permettent l'amélioration des conditions d'habitat, de la mobilité au sein du quartier et des conditions de vie...¹

Ces deux types de régularisation peuvent dès lors se combiner ; par exemple, l'aménagement d'une zone en vue de réaliser un lotissement situé à proximité d'un quartier illégal peut entraîner la régularisation juridique de ce quartier. De plus, le recours à la régularisation élargie au profit des couches populaires est parfois engagé suite à un fort mécontentement et des protestations exprimés par la population. De ce fait, la régularisation élargie de la situation juridique de tout un quartier « *devient un moyen de pacification sociale et prend parfois une forme transactionnelle*² ». Les services fournis à la population sont destinés à maîtriser son mécontentement et à désamorcer toute velléité de violence.³ »

B-Les lois répressives

Le législateur tunisien a commencé à s'intéresser aux solutions juridiques, à partir des années 80 par une loi relative aux autorisations de construire⁴. Cette loi a été très sévère à l'égard du contrevenant. Elle reconnaît aux pouvoirs administratifs concernés le pouvoir d'ordonner la cessation des travaux, la saisie du matériel de chantier, la mise sous scellé et peut même décider la démolition de la construction aux frais et risque du bénéficiaire⁵.

Dans le but de mieux maîtriser l'urbain, le législateur introduit au CATU une législation sur le permis de construire. Ainsi, « *toute personne souhaitant construire ou procédant à des travaux de restauration pour conforter une construction existante ou y apporter des modifications doit obtenir un permis du président de la municipalité à l'intérieur des zones communales et du gouverneur pour le reste des zones*⁶ ». Ce principe posé par le législateur met l'accent sur l'importance de l'autorisation préalable à toute opération de construction, puisqu'elle est obligatoire et non facultative, demandée dans toutes les opérations de

¹ Chabbi (M) : « Processus d'urbanisation et politiques urbaines dans les pays du sud, le cas de la Tunisie », diplôme d'habilitation à diriger des recherches en urbanisme et aménagement de l'espace, université de Paris XII Val de Marne, 9 décembre 2005.

² Ibidem

³ Ibidem.

⁴ Loi n°80-81 du 3/12/1980 portant modification de l'article 14 de la loi n°76-34 du 4/2/1976 relative aux autorisations de construire, JORT, n°72 du 5 décembre 1980, p3015.

⁵ Ibidem.

⁶ Article 68 CATU.

construction urbaine ou non urbaine¹. De plus, le permis de construire est livré sous forme d'arrêté individuel par le président de la municipalité² ou le gouverneur selon les cas après avis d'une commission technique³ dont l'avis est obligatoire. La réponse doit être expresse jamais tacite, sous forme écrite⁴ et suffisamment clair. Le législateur tunisien sanctionne toute personne voulant édifier une construction en infraction aux dispositions du PC ou sans l'obtention d'un PC.

1) - Le cas de construction en infraction aux dispositions du permis de construire

Dans le cas où quelqu'un construirait en infraction aux dispositions relatives aux PC, le président de la municipalité doit⁵, dès la constatation de l'infraction, ordonner d'arrêter les travaux, de saisir les matériaux de construction et d'apposer les scellés⁶.

Si le contrevenant respecte l'arrêté de suspension des travaux, il peut dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de cet arrêté, présenter une requête à l'autorité administrative concernée qui ordonne soit la régularisation de la situation conformément aux dispositions de règlement d'urbanisme en vigueur, soit la démolition de la construction. Cependant, la régularisation de la situation du contrevenant doit être entourée de certaines conditions comme l'existence de la bonne foi du fautif au moment de la réalisation des travaux ; car si l'administration s'engage à la régularisation de chaque situation illégale, ceci pourra inciter les contrevenants à violer les obligations du permis de construire. En effet, cette pratique peut porter atteinte à la crédibilité du droit de l'urbanisme notamment en marginalisant la portée du contrôle préventif opéré à travers la technique de l'autorisation

¹ Principe énoncé par l'article 68 et affirmé par le TA, arrêt d'appel n°25677 du 14/7/2006 entre Béchir / le président de la commune de Tunis, publié dans « Jurisprudence du TA de 2006 », p 299.

² C'est une faculté propre et ne peut pas être déléguée, TA jugement de première instance n°18353/1 du 6 mars 2010 entre Ridha / le président de la commune de Tunis, publié dans « Jurisprudence du TA de 2010 », p263.

³ Une commission technique est instituée dans chaque gouvernorat ou municipalité par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme

⁴ La réponse doit être claire et écrite, elle ne peut pas être en aucun cas orale et on ne peut pas le désigner par le silence de l'administration.

-TA, arrêt d'appel n°26715 du 21 mars 2009 entre Amel / le président de la commune de Mannouba publié dans « Jurisprudence du TA de 2009 », p165

- TA, arrête suspension d'exécution n°3067/41 du 30/12/2009 entre Salem /le président de la commune de Tunis, publié dans « Jurisprudence du TA de 2009 ».

⁵ Il a une compétence liée et non discrétionnaire, le président de la municipalité n'est pas libre d'agir il doit respecter cette loi, TA jugement d'appel n°26715 du 21 mars 2009 entre Amel / le président de la commune de Mannouba publié dans « Jurisprudence du TA de 2009 », p165

⁶ Article 80 CATU

préalable. Donc, même si elle est satisfaisante sur le plan pratique, on ne peut pas nier son caractère contestable sur le plan juridique, surtout qu'elle aboutit à la méconnaissance de « *la chose jugée* » de l'administration. Pour cette raison, l'administration doit être sévère envers ses administrés pour qu'ils soient plus responsables de leurs actes, sachant que la démolition peut être parfois le seul moyen de régularisation.

Si la régularisation demeure impossible, ou que la commission technique a refusé la demande de régularisation, rien ne peut empêcher la démolition et dans ce cas le contrevenant doit enlever tout ce qu'il a érigé comme constructions non conformes au permis dans un délai d'une semaine à partir de la date de réception de cet arrêté. À défaut, c'est aux services de la municipalité de procéder à la démolition à ses frais¹.

Si le contrevenant ne respecte pas la décision de suspension de travaux², le président de la commune concerné doit prendre un arrêté de démolition³ qu'il fera exécuter aux frais du contrevenant, dans un délai maximum d'un mois avec la possibilité de recours à l'assistance de la force publique si cela est nécessaire.⁴

2)- Le cas de constructions sans PC

« Dans tous les cas où une construction est érigée sans permis ou ...dans des zones nécessaires à la réalisation de la voirie, et réseaux divers, des places publiques et des espaces verts, le gouverneur ou le président de la municipalité, selon le cas, est tenu

¹ Article 82 CATU.

² Il faut que l'administration prouve que le contrevenant n'a pas respecté la décision de suspension des travaux et qu'il a continué ses travaux malgré sa mise en demeure.

-TA, arrêt d'appel n°27274 du 29/1/2010 entre Salah, Khalil / le président de la commune de Sfax, publié dans « Jurisprudence du TA de 2010 », p529.

- TA, jugement de 1^{ère} instance n°18165 du 30 mars 2006 entre Habiba / le président de la commune de Mahdya, publié dans « Jurisprudence du TA de 2006 », p34.

³ Le président de la commune a une compétence liée, il est obligé de prendre la décision de démolition dès la constatation du non respect de la décision de suspension des travaux

-TA, arrêt d'appel n°26715 du 21 mars 2009 entre Amel / le président de la commune de Mannouba publié dans « Jurisprudence du TA de 2009 », p165

- TA, arrêt d'excès de pouvoir n° 14235 du 7 février 1997 entre Ibrahim Lassoued/ commune de Nabeul publié dans Jurisprudence de TA de 1997, IORT, 2000, p85.

⁴ Article 83 CATU. Le président de la commune doit veiller à l'exécution de la décision de suspension des travaux et si le contrevenant n'exécute pas cette décision il se trouve dans l'obligation de demander l'assistance de la force publique. TA, jugement de 1^{ère} instance n°15748/1 du 29/3/2008 entre Mustafa/ le président de la commune de Tunis, publié dans « Jurisprudence du TA de 2008 », p163.

d'inviter le contrevenant pour audition dans un délai maximum de trois jours à compter de la date de notification de sa convocation sur chantier et ce, par l'intermédiaire des agents cités à l'article 88 du présent code, et de prendre par la suite un arrêté de démolition, de l'exécuter sans délai en ayant recours le cas échéant à l'assistance de la force publique et de procéder à tous les travaux nécessaires aux frais du contrevenant¹».

À la lumière de ces dispositions juridiques, il apparaît que la procédure d'édiction de l'arrêté de démolition est imprégnée d'un formalisme rigoureux concernant les mesures préalables et la mise en œuvre effective de la mesure répressive en question. A cet effet, le déclenchement de la procédure de l'édiction de l'arrêté de démolition est tributaire de la constatation du comportement individuel lié à la conduite clandestine de travaux entrepris sans autorisation préalable.

Afin de saisir les clandestins, le législateur tunisien a chargé diverses autorités habilitées à la constatation de l'infraction, notamment les officiers de police judiciaire² chargés de rechercher, de constater les infractions et d'en dresser les procès verbaux qu'ils transmettent au gouverneur, au président de la municipalité ou au ministre concerné. Le législateur tunisien ajoute à ces officiers judiciaires d'autres agents spécialisés dans des domaines différents comme par exemple les agents assermentés et habilités à cet effet, relevant du ministère de la culture³, qui auront pour mission de garantir les intérêts du ministère qu'ils représentent, ou les ingénieurs relevant du ministère de l'agriculture assermentés et habilités à cet effet⁴, qui vont participer par leur constatation à stopper le changement de vocation des terres agricoles. L'énumération de ces organes permet de dégager l'idée que le législateur veut accélérer le rythme du contrôle des constructions d'une façon permanente et quotidienne dans le but de maîtriser l'étalement urbain désordonné. Ceci nécessite le contrôle sur chantier des infractions commises.

À partir du moment où l'infraction est constatée, les agents de contrôle sont tenus de procéder au profit de l'autorité administrative compétente un procès verbal contenant un ensemble de données concernant la situation illicite. Ensuite, l'autorité compétente doit inviter le

¹ Ibid, article 84

² l'article 88 du CATU qui nous renvoie à l'article 10 du code de procédure pénale précisant les officiers de police judiciaire² chargés de rechercher, de constater les infractions et d'en dresser les procès verbaux qu'ils transmettent au gouverneur, au président de la municipalité ou au ministre concerné.

³ L'article 88 CATU.

⁴ Ibidem.

contrevenant pour audition dans un délai de trois jours, à compter de la date de notification de sa convocation sur chantier, lui permettant de présenter ses défenses.

Cette procédure est « obligatoire¹ » et il en découle plusieurs conséquences suivant la réaction du contrevenant. Si le contrevenant ne répond pas à l'invitation cette même autorité prendra un arrêté de démolition qu'elle exécutera sans délai et sans avis préalable du procureur général². Si le contrevenant assiste à l'audition, on rédige un procès verbal d'audition qui peut être considéré comme un aveu de ce dernier sur l'existence de l'infraction. Ensuite, l'autorité administrative doit prendre un arrêté de démolition et l'exécuter aux frais du contrevenant.

À travers les dispositions du C.A.T.U, on constate que la convocation du contrevenant ne vise pas à régulariser sa situation mais, au contraire, les autorités municipales tenteront d'inciter et de convaincre le constructeur en question de son intérêt à démolir la construction irrégulièrement édifiée faute de quoi l'intervention de la force publique risquerait de lui occasionner des charges financières supplémentaires.

Les délais énoncés par ce texte sont très intéressants, car ils seront durement contrôlés par le juge administratif, puisqu'il est capable d'annuler l'arrêté de démolition pris par l'autorité compétente si le requérant n'a pas été invité dans les délais prescrits³.

3)- Le cas de construction érigés sur un site archéologique

Si la construction est érigée sur un site archéologique, le contrevenant sera puni d'une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende allant de mille à dix mille dinars ou de l'une de ces deux peines⁴. Les auteurs des infractions prévus sont également tenus de remettre en l'état les monuments historiques et les bâtiments endommagés et de réparer les préjudices qui en ont résulté. Les frais découlant des réparations et de la remise en l'état ainsi que des dédommagements sont supportés par les auteurs des infractions. De même, « *dans tous les cas où il aura été procédé, sans autorisation, à une construction sur un site archéologique*

¹ TA jugement de 1^{ère} instance n° 13009/1 du 3/2/2007 entre Ahmed/ le président de la commune de Tunis entre Ahmed / le président de la commune de Tunis publié dans « Jurisprudence du TA de 2007 », p132.

TA, arrêt n°15102 du 6/3/1998, Mohamed et Abd el Raouf Hmidi / gouverneur de Bizerte, recueil de tribunal administratif de 1998, p 132.

² TA, arrêt n°16052 du 7/7/2000, Mohamed /président de la municipalité de Hammam Ghazez, recueil de tribunal administratif de 2000, p 196.

³ TA, arrêt n° 19559 du 14/2/2004, Salah ben Hammouda Louzir /président de la municipalité de La Goulette(non publié).

⁴ L'article 83 du code du patrimoine archéologique historique et des arts traditionnels

ou culturel ou à l'intérieur d'un secteur sauvegardé, le Gouverneur ou le Président de la Municipalité, selon les cas, sur la demande du Ministre chargé du Patrimoine prend un arrêté de démolition et procède sans délai à son exécution. Ils peuvent, si besoin recourir à la force publique et faire réaliser aux frais de l'auteur de l'infraction tous les travaux nécessaires. En cas de récidive, sont appliquées les sanctions maximum sus-indiquées¹»

Ainsi, pour maîtriser l'urbain désordonné, le législateur tunisien prévoit des solutions dans le CATU, parfois dans le but de maîtriser l'étalement urbain des villes vers une conception verticale plutôt qu'horizontale, parfois dans le but de lutter contre l'habitat spontané. En même temps, le gouvernement tunisien procède aux solutions politiques comme l'intégration des quartiers d'habitat spontané par leur réhabilitation et rénovation (section 2).

SECTION2 : LES ACTIONS DE RENOVATION ET DE REHABILITATION URBAINE

Une maîtrise urbaine efficace nécessite des actions de rattrapage dont la rénovation et la réhabilitation des quartiers insalubres.

La réhabilitation et la rénovation urbaine constituent des opérations qui concernent principalement les quartiers anciens insalubres ; elles visent à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers vulnérables, classés en zone urbaine sensible. Ces opérations comprennent toute action ou aménagement de nature à favoriser le développement social urbain et peuvent inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale des habitants de ces zones. *« L'objectif principal de ces actions est de réduire la fracture urbaine en utilisant des dispositifs assurant une discrimination positive par « la réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers²».*

¹ ibidem

² Brouant (J-P) : « À propos la rénovation urbaine », AJDA, 2003, p2198.

Dans cette partie, nous analysons dans un premier temps les actions de rénovation urbaine (sous-section1) puis les actions de réhabilitation urbaine (sous-section 2).

Sous-section1 : Les actions de rénovation urbaine

La rénovation urbaine est « *l'opération urbaine par laquelle les constructions existantes sont supprimées et remplacées par des constructions nouvelles tout en adoptant une nouvelle répartition dans la vocation des différents terrains évacués*¹ ».

Depuis son indépendance, la Tunisie a vécu ce genre d'opérations que ce soit dans la capitale ou dans d'autres agglomérations suites aux prescriptions des nouveaux plans de la circulation ainsi que l'état dégradé de nombreux bâtiments. L'objectif consistait à cette époque en l'ouverture de la vieille médina sur les quartiers limitrophes, et ce par la démolition de certaines murailles et des portails qui l'encerclaient et de plusieurs quartiers à la fois insalubres et sous équipés. D'autres nouvelles constructions adaptées aux nouvelles normes d'urbanisme ont été édifiées à leur place. À la suite de ces opérations de rénovation, des voix se sont élevées pour appeler à la modération de cette orientation tout en agissant dans le sens de la conciliation entre le modernisme et la protection du patrimoine. Ces opérations de rénovation ont été effectuées parfois par la commune (1) et parfois par l'ARRU (2).

1- Les opérations de rénovation communale

Le projet de base communal est l'opération des oukalas ; « *il s'agit de vieilles constructions qui ont perdu leur fonction essentielle dans la ville (en tant que auberges et hôtels) pour devenir des habitations collectives et qui avaient abrité le long du XXème siècle des groupes qui ont émigré à la capitale*² ». Le but de cette opération est la revalorisation de ces constructions par un programme de relogement des occupants des oukalas et des locaux similaires, la réalisation de l'infrastructure de base et des équipements ainsi que la réservation de lots en vue d'abriter les programmes immobiliers, l'apurement foncier, l'expropriation des

¹ Bousataa (S) : « Droit de l'urbanisme », ARTYO, 1999, p267.

²Ibid, p272.

immeubles en vue de leur aménagement sur la base d'un PIF au profit de la commune, le réaménagement et l'édification de constructions et enfin la réhabilitation et la restauration des constructions.

Le gouvernement tunisien procède aux opérations de rénovation urbaine dans le cadre d'un programme d'État en favorisant une collaboration entre la commune et l'ARRU comme participants de base.

La participation des associés est constituée de fonds et celle de la commune est essentiellement constituée de la réserve immobilière disponible dans la zone dont elle est propriétaire : voiries, places, immeubles acquis à l'amiable ou par expropriation. La rénovation permet la mise en valeur du tissu urbain, mais demeure très coûteuse pour l'État puisqu'elle nécessite la mobilisation de ressources en vue de faire face aux dépenses de la rénovation avec ses divers éléments, à savoir le coût des immeubles, de la démolition et du relogement des occupants ou leur indemnisation. Aux fins, la CPL s'entraide avec l'ARRU pour cette raison.

2- Les actions de rénovation effectuées par l'ARRU

L'acteur principal des opérations de rénovation urbaine est l'agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU) qui est un établissement public à caractère industriel et commercial, soumis à la tutelle du ministère de l'équipement et de l'habitat, chargé de l'étude et de la mise en œuvre des projets de réhabilitation. Elle est chargée de l'exécution de la politique de l'État dans les domaines de la rénovation urbaine et de l'amélioration des conditions d'habitabilité dans certains quartiers en vue de permettre une meilleure utilisation de certains lots.

Conformément à la loi de sa création¹, elle est tenu d'entreprendre les travaux nécessaires de nature à améliorer les conditions d'habitat dans les quartiers sous équipés et à permettre une meilleure utilisation de certains lots urbains. Son intervention doit s'effectuer conformément à un PAU, un programme de restauration ou de rénovation d'immeubles et de mise en état du sol. Elle réalise ses projets *« au profit de l'État et des collectivités publiques régionales et locales, par voie de convention de délégation de maîtrise d'ouvrage, les projets de*

¹ Loi n°81-69 du 1^{er} août 1981 relative à la création de l'ARRU, JORT n°51 du 7 août 1981.

réhabilitation des quartiers spontanés et de rénovation des quartiers vétustes¹ ». L'agence a procédé à plusieurs opérations de rénovation, les plus intéressantes étant celles de la zone de *Hafsia* et de la zone de *petite Sicile*.

Concernant le projet d'el *Hafsia*², le projet de rénovation est dû à l'état de la cité qui était médiocre, des constructions en état de dégradation, et des propriétaires qui ont abandonné leurs propriétés, pour s'installer dans d'autres zones. Des familles aux conditions économiques et sociales difficiles se sont installées à leur place. Des constructions ont perdu leur vocation initiale pour abriter des activités professionnelles ou pour faire office de dépôt. Tout ceci a causé un accroissement de la densité démographique dans cette zone et une dégradation de la situation sociale. L'ARRU est intervenue dans ce quartier en édifiant de nouvelles constructions, en conservant et améliorant certaines habitations et en rendant à ses domiciles leur vocation initiale. Elle a également offert aux quartiers concernés par les travaux de nouvelles fonctions économiques, sociales et culturelles, ainsi que la restauration de certains sites historiques.

L'opération est mixte et consiste à édifier des constructions nouvelles sur des terrains nus et à réhabiliter les vieilles constructions ainsi que les équipements y afférents. Concernant cette opération, l'ARRU a procédé à ces travaux en se basant sur un plan d'aménagement de détail qui présente le cadre juridique de cette opération. L'agence est intervenue en sa qualité de maître d'ouvrage délégué par la commune et l'État. Le financement de cette opération a été confié à la banque de l'habitat ; par ailleurs, l'association de sauvegarde de la médina avait joué un rôle non négligeable, puisqu'elle avait pour mission de réaliser les études d'urbanisme et d'architecture.

Le deuxième projet est celui de la rénovation du quartier « *Petite Sicile* ». Il s'agit d'une opération qui concerne un quartier dégradé, caractérisé par les constructions collectives dont la plupart se trouvent dans un état de dégradation avancé, les autres nécessitant une opération de réhabilitation. L'opération de rénovation comprend la réalisation d'une opération d'urbanisme dans le cadre d'un périmètre d'intervention foncière. Cette opération englobe le relogement des occupants, la révision des réseaux d'assainissement et d'évacuation d'eau, l'apurement foncier, la démolition de constructions menaçant ruine, la restructuration de la

¹ Ben Letaief (M) : « Décentralisation et partenariat, propos introductifs », *Annales des sciences juridiques* n°1, 2007, p 283.

² C'est un projet qui a été réalisé entre 1980 et 1992.

zone dans le cadre du plan d'aménagement de détail fixant la répartition d'une part des activités entre les espaces de la zone et d'autre part les nouveaux règlements d'urbanisme relatifs aux coefficients d'utilisation du sol et au coefficient d'utilisation foncière.

Il est vrai que le but de la rénovation est l'amélioration du tissu urbain, mais le fait qu'elle soit coûteuse ne permet pas d'atteindre un équilibre entre la conservation du patrimoine national séculaire et les nécessités actuelles d'urbanisation. C'est pour cette raison que la volonté de l'État s'est orientée vers la réhabilitation. En effet, si la rénovation s'impose dans un ensemble de cas, la réhabilitation peut dans d'autres cas répondre à des besoins sociaux et économiques spécifiques qui tiendraient compte des contraintes d'ordre humain et financier (sous-section2).

Sous-section2 : Les actions de réhabilitation urbaine

Le programme de réhabilitation a pour but d'améliorer la situation urbaine et sociale, non seulement dans les vieilles villes, mais également dans des quartiers anarchiques du périurbain. Les opérations de réhabilitation comprennent l'amélioration des voiries et des différents services urbains, l'apurement foncier, la construction des équipements collectifs et l'octroi des crédits pour la restauration ou l'extension des constructions, ainsi que l'offre des lots assainis en vue de l'édification des logements de remplacement et la réalisation des projets économiques.

1-Des actions multiples

L'ARRU a réalisée depuis sa création en 1981 plusieurs programmes et projets de réhabilitation des quartiers populaires par l'extension ou la rénovation de réseaux de base¹ et la construction d'équipements socio collectifs², parmi ces programmes, les projets de développement urbain (PDU) (A) et le programmes national de réhabilitation des quartiers populaires (PNRQP) (B).

¹ Voirie, eau potable, assainissement, drainage des eaux pluviales, éclairage public...

² Ecoles, dispensaires, salles de sport

A- Les projets de développement urbain¹

Le premier projet concernait la démolition des gourbi-villes ou les quartiers anarchiques, mais ceci a conduit à une crise sociale ; en effet, les événements politiques de 1987 ont montré la nécessité d'assurer très vite une politique d'intégration des gourbi-villes, dont une partie de la population a participé aux émeutes. Ces événements ont révélé les limites de la politique d'intégration sociale qui était sélective privilégiant les classes moyennes. La notion de réhabilitation fut désormais au centre des décisions prises par les pouvoirs publics et annonça une politique de réhabilitation qui répondait à des exigences sociopolitiques du gouvernement tunisien².

Le lendemain de ces événements, le district de Tunis³, qui est l'agence de planification de grand Tunis a été chargé de l'étude et de la mise en œuvre du deuxième projet urbain dont l'objectif est la réhabilitation de sept quartiers, dont trois à Tunis⁴ et quatre à Sfax. Ce projet comportait la régularisation foncière de ces quartiers, le plan d'urbanisme, l'amélioration des logements, la promotion de l'emploi et des petits métiers. Cette opération a été achevée en 1984.

Le rôle des communes pendant ces étapes de réhabilitation est secondaire, car elles n'ont ni le pouvoir ni les moyens d'une action autonome dans le domaine de l'aménagement du territoire. *« Leurs moyens financiers sont très modestes ; leurs recettes réunies représentent moins de 5% de celles de l'État et leurs dépenses d'investissement direct proviennent pour 80% de l'État à 50% de subventions et 30% de prêts auprès de la CPSL contrôlée par l'État⁵ ».* *« De plus, les communes ne pouvaient prendre l'initiative d'une opération qui nécessitait des financements exceptionnels que seul l'État pouvaient mobiliser et qui, en outre, ne pouvait être équilibré sans transferts. Elles sont, ensuite, soumises à une étroite tutelle administrative et financière qui subordonne la plupart de leurs actes au pouvoir*

¹ Ce sont des projets qui ont été réalisés entre 1980 et 1992.

² Chabbi (M) : « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale », l'urbain dans le monde arabe, CNRS édition, 1999, p189

³ Créé en 1972 et ayant commencé ses fonctions en 1974.

⁴ Saida Manoubia, Djebel Lahmar et Mellassine.

⁵ Bellalouna(R), Bouabdallah (M), Hachicha (M), Guermazi (M), Mansouri (F), Meddeb (A) : « La place de la maîtrise d'ouvrage dans les projets urbains, son statut, son rôle, et les conditions de son exercice », la maîtrise d'ouvrage urbaine, acte de séminaire international de Tunis, 15-17 novembre 1998, P 76.

discrétionnaire de l'État. En outre, les communes ont des capacités d'identification, d'évaluation et de montage des projets faibles du fait d'un encadrement insuffisant¹».

Les compétences qu'octroie le système institutionnel en place aux communes sont très limitées en matière d'habitat et de service urbain, la plupart des compétences étant exercées par l'État ou les agences publiques dépendant d'eux². Mais la commune reste toujours la mieux placée pour ce genre de travaux du fait de sa proximité de la population.

Les études du troisième projet urbain ont débuté en 1981, date de création de l'ARRU³. La création de l'ARRU a été déclenchée par la banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) qui a voulu créer un « guichet unique » pour la délivrance des subventions liées à la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine. Cette dernière a tiré une leçon des difficultés subies lors des premiers projets et voulait avoir un interlocuteur unique en matière de financement des actions publiques de rénovation et de réhabilitation urbaine⁴ et qui tire de son statut EPIC une plus grande souplesse de gestion, et un meilleur encadrement dû aux rémunérations plus élevées du secteur semi -public par rapport à l'administration. Les interventions se caractérisent par une approche partenariale et intégrée, associant réhabilitation ou rénovation et intégration économique et sociale.⁵

Le rôle de l'ARRU consiste à établir des actions de réhabilitation des quartiers spontanés et de rénovation des vieux quartiers devenus vétustes et aux conditions d'habitat insalubre.⁶ C'est un rôle concepteur dans la mesure où elle se charge de l'identification des besoins nationaux dans les domaines de son intervention, leur classification suivant les priorités et la proposition de programmes et de modes de financement. D'ailleurs, elle se charge d'identifier, auprès des communes concernées, les quartiers nécessitant une réhabilitation et/ou une rénovation. Dans ce sens, elle a contribué à l'élaboration des études préliminaires aidant à la définition du programme d'intervention adéquat et permettant une première estimation du coût de celui-ci et de son schéma de financement. De plus, l'ARRU est tenue de coordonner les actions entre

¹ Ibidem.

² Ibidem

³ Loi n°81-69 du 1^{er} août 1981 relative à la création de l'ARRU, JORT n°51 du 7 août 1981.

⁴ Ben Letaief (M) « Institution, mode de gestion et devenir : la politique Tunisienne de la ville », RTD, 2000, centre de publication universitaire, p179.

⁵ Ben Letaief (M) : « Décentralisation et partenariat, propos introductifs », annales des sciences juridiques n°1, 2007, p 292.

⁶ Article 1^{er} de la loi n°81-69 du 1^{er} août 1981 relative à la création de l'ARRU, JORT n°51 du 7 août 1981.

les intervenants en la matière, comme les associations de sauvegarde des médinas , l'AFH, et les entreprises publiques concessionnaires des réseaux¹, sans nier, bien entendu, le secteur privé qui regroupe les bureaux d'études spécialisés² des entreprises de bâtiment et des entreprises de travaux publics.

Les projets urbains commencent à se multiplier à partir de l'année 1985. Ainsi, nous assistons à un premier projet qui portait sur cinq quartiers supplémentaires, dont deux quartiers spontanés situés à la périphérie de Tunis et trois dans les villes du nord-ouest du pays. Toutefois, ce programme n'envisageait qu'un apurement partiel du foncier et ne prenait pas en compte la promotion des petits métiers. En effet, la difficulté de mise en œuvre des objectifs sociaux a contraint l'ARRU à les abandonner, à se limiter à l'infrastructure³ et à l'amélioration des logements.

Ensuite, un second projet qui intéressait vingt-cinq quartiers de différentes villes réparties à travers tout le pays a été programmé. Il comportait, outre la réhabilitation des quartiers existants, la production de lots sociaux, dont la réalisation a été confiée à l'AFH⁴. Le choix de l' AFH comme maître d'ouvrage résulte d'une logique de faire des opérations de lotissements sociaux, qui présentent une composante régulière et stable de la politique de l'habitat, d'où le choix consistant à le faire prendre en charge par l'AFH pour infléchir sa politique d'offre de façon permanente et non comme opérateur. Le programme de réhabilitation de ces quartiers a privilégié la réalisation d'infrastructures, la construction d'équipements socio-collectifs et l'octroi de crédits destinés à l'amélioration des logements.

Les projets urbains sont complexes et coûteux, c'est pour cette raison qu'ils ont été succédés par une nouvelle génération de programme il s'agit du programme national de réhabilitation des quartiers populaires (PNRQP).

¹ STEG, la SONEDE, L'ONAS,...

² Urbanisme et ingénierie

³ Voirie, assainissement, drainage des eaux pluvial, éclairage public.

⁴ Chabbi (M) : « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale », paru dans mélanges « l'urbain dans le monde arabe », p190.

B-Le programme national de réhabilitation des quartiers populaires

En 1990, un nouveau programme appelé le programme national de réhabilitation des quartiers populaires (PNRQP) a été mis en œuvre, exécuté par l'ARRU en collaboration avec l'office national d'assainissement. Le PNRQP a été réalisé dans le cadre du VIII^{ème} plan (1992-1997), puis a été prolongé par un deuxième projet, il s'agit du programme national de dégourbification, (PND) qui concernait 150 quartiers et qui était destiné à être exécuté pendant le IX^{ème} plan (1997-2002).

Cette politique s'est poursuivie au cours du X^{ème} plan (2003-2009) par une 3^{ème} génération du PNRQP. Les besoins restent importants comme en témoigne la demande des communes à chaque identification des besoins menés pour définir les trois générations. Cela est sans doute dû aux nouveaux besoins résultant de la croissance urbaine et notamment à l'inclusion de zones rurales dans les périmètres communaux dans les quartiers populaires sous-intégrés et pas seulement à la réhabilitation des quartiers spontanés.

La quatrième génération du PNRQP et la dernière a été programmée au cours de la période 2007-2012 elle concerne 240 quartiers. Ce programme vise la création de l'infrastructure de base la composante plus importante pour l'amélioration des conditions de vie. Ensuite, un autre programme a vu le jour il s'agit du programme de promotion des quartiers populaires des grandes villes (PPQPGV)

C- Le programme de promotion des quartiers populaires des grandes villes

Suite à l'impact positif des projets de réhabilitation sur le plan social économique, urbain et la persistance des zones urbaines caractérisés par une sous intégration sociale et économique, un programme de promotion des quartiers populaires des grandes villes a vu le jour pendant la période 2007-2013. Puis un autre programme l'a succédé il s'agit de celui de réhabilitation et d'intégration des quartiers populaires qui est prévu pour les années 2013-2016 et qui est en cours de réalisation.

Le cadre juridique de ces programmes consistait en un accord conclu entre l'agence et les ministères concernés pour l'ensemble des programmes ainsi qu'un accord de délégation de

maîtrise d'ouvrage avec chaque commune bénéficiaire du dit programme et qui fixait les obligations techniques et financières des parties.

L'ARRU joue le rôle de maître d'ouvrage délégué. Elle assure un rôle d'exécutant et n'a pas de responsabilité en matière de financement, ni de pouvoir de décision en matière de programme. Cependant, « *Pour l'essentiel des travaux, la commune conserve son statut de maître d'ouvrage mais dans la réalité les conditions d'exercice de cette maîtrise d'ouvrage sont profondément changées au point que sa réalité devient problématique*¹ ». La commune conserve donc la maîtrise du programme qu'elle finance, c'est-à-dire des travaux dits secondaires (in-site) et de certains équipements collectifs. En fait, elle perd en partie la maîtrise. Parce que, outre son rôle d'auxiliaire de maître d'ouvrage délégué pour les communes, l'ARRU joue le rôle d'auxiliaire d'administration centrale.

L'État conserve son initiative concernant les projets dont il décide de l'opportunité, fixe l'enveloppe en fonction de considérations macro-économiques et fournit l'essentiel du financement initial soit sur le budget soit par des emprunts extérieurs que seul l'État peut conclure. Celui-ci distribue les rôles et les charges financières de chacun dans le financement et la réalisation des projets, et c'est à l'ARRU d'identifier les communes et le contenu des interventions. Quant à la commune, elle ne peut qu'accepter ce qui lui est proposé, mais elle a toujours un rôle de concertation et d'approbation préalable pour la partie secondaire du programme qu'elle financera. Le cinquième projet est axé principalement sur le renforcement institutionnel des opérateurs du secteur de l'habitat. C'est ainsi que la caisse nationale d'épargne –logement (CNEL) a été transformée en banque de l'habitat.

2-Des moyens de financement multiples

La réhabilitation a débuté en Tunisie par un financement international. En effet la banque mondiale et US-AID ont contribué au financement de la plupart des projets de réhabilitation réalisés en 1985 et 1987. Leur part de financement ne dépasse pas les 50%. La préoccupation primordiale de la banque mondiale est focalisée sur la récupération des coûts des projets, ce qui permettra la réalisabilité des projets urbains. C'est pour cette raison que les études socio-économiques sont orientées vers l'idée de solvabilité. « *Cette logique économiste suppose*

¹ Bellalouna(R), Bouabdallah (M), Hachicha (M), Guermazi (M), Mansouri (F), Meddeb (A) : « La place de la maîtrise d'ouvrage dans les projets urbains, son statut, son rôle, et les conditions de son exercice », la maîtrise d'ouvrage urbaine, acte de séminaire international de Tunis, 15-17 novembre 1998, P 85.

que les bénéficiaires du projet achètent des biens et des services et se trouvent ainsi confrontés, en tant que consommateurs, à un marché. Cette logique, qui transparait au niveau des montages institutionnels et financiers, s'est trouvée confrontée aux impératifs d'intégration sociale prônés par les pouvoirs publics¹». De plus, la logique des bailleurs de fonds a été contrecarré par l'État qui, en essayant de désamorcer le mécontentement social, n'a pas utilisé sa force pour récupérer les coûts auprès des populations bénéficiaires. Il n'existe pas de documents qui nous permettent d'estimer les niveaux de remboursement atteints dans les projets urbains, mais on sait que ces niveaux sont globalement faibles².

Depuis 1987, l'État a pris en charge tout le financement de la réhabilitation des quartiers populaires, alors que les bailleurs de fonds se sont retirés. L'exigence de l'intégration sociale a cédé devant l'obligation de régulation. Les actions urbaines ne s'attaquent plus seulement qu'aux problèmes urbanistiques des quartiers populaires. Ils se sont concentrés aussi sur les aspects politiques, sociaux. Ainsi, de nouveaux types de projets ont vu le jour tel que le programme de développement urbain (PDUI), exécuté sous le contrôle du commissariat général du développement économique (CGDR) relevant du ministère du développement économique et axés, principalement, sur l'équipement des quartiers et la promotion de l'emploi et des activités. L'objectif de ce programme est de favoriser l'émergence d'une dynamique de développement des quartiers souffrant d'une insuffisante intégration dans le tissu urbain³. Ainsi, *« au cours du VIII 5ème plan, 35 millions de dollars ont été réservés au financement des actions d'amélioration des conditions de vie, dans le but de pallier les insuffisances et le caractère partiel des interventions de régulation⁴ »*.

Il faut remarquer que pendant la période 1985 – 1986, l'évolution des projets de réhabilitation des quartiers populaires s'est progressivement développée par l'établissement d'une politique basée sur des projets avec des ressources financières importantes. Pendant cette période, l'intervention en matière de réhabilitation intéressait l'intégration sociale des populations à travers certains projets qui visaient cette catégorie.

¹ Chabbi (M) : « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale », paru dans « L'urbain dans le monde arabe », p196.

² Ibid, p197.

³ Ben Letaief (M) : « Institution, mode de gestion et devenir : la politique Tunisienne de la ville », RTD, 2000, centre de publication universitaire, p180.

⁴ Chabbi (M) : « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale », L'urbain dans le monde arabe, CNRS édition, 1999, p197.

A partir de 1987, les projets de réhabilitation se sont étalés sur l'échelle de tout le pays étaient financés par le budget de l'État. Ces projets concernaient de multiples quartiers ; pour cette raison, leur contenu a été réduit à des actions d'amélioration d'infrastructures et de superstructures. La réhabilitation devient alors une sorte de régulation sociale réduisant certains dysfonctionnements. L'ARRU a été chargée de la mise en œuvre d'un programme national de réhabilitation des quartiers populaires. **« Ce nouveau programme a concerné dans sa première phase (PNRQP 1) couvrant la période de VIII^{ème} plan 1992-1996, 223 quartiers populaires pour l'essentiel spontanés répartis sur 134 communes pour un coût de 50 MD¹ ».**

La deuxième phase, dite (PNRQP2), couvrant la période du IX^{ème} plan (1997-2001) porte sur la réhabilitation de 237 quartiers spontanés ou vétustes répartis sur 229 communes et touchant près de 540 000 habitants et 93 000 logements. Le coût de cette dernière tranche a été estimé à 69MD environ². D'une façon générale, le travail de réhabilitation est un travail lourd puisqu'il exige des actions intégrées réunissant un effort de régularisation foncière et coûteux de désenclavement des quartiers édifiés sur des terrains non constructibles. De plus, tout travail de restructuration nécessite des travaux notamment au niveau de l'infrastructure routière, des réseaux d'assainissement et des équipements socio- collectifs. C'est pour cette raison que l'ARRU, dans le cadre de sa mission d'assistance a lancé un programme en 1992 de développement municipal.

C'est un projet lancé avec le VIII^{ème} plan et qui s'inscrit dans le cadre des programmes d'investissement communaux (PIC), il consiste à améliorer les performances des communes en matière de planification, de programmation des projets et surtout à permettre le financement par une ligne de crédit³, de la partie relative à l'infrastructure⁴ et aux projets d'équipements socio-collectifs. L'ARRU prépare les études nécessaires à cet effet, agit en tant que maître d'ouvrage délégué pour le compte des communes et supervise les travaux. Dans

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Ce sont des crédits de 220 MD dont 80 MD sont avancé par la banque mondiale.

⁴ Travaux d'assainissement, espace vert et éclairage public

l'ensemble, durant la période du XI^{ème} plan, 78 projets ont été prévus dans ce cadre du PDM avec un coût prévisionnel de 22MD¹.

La réhabilitation et la rénovation sont des projets qui luttent contre l'habitat insalubre. Le but est de rechercher la suppression des formes d'habitat inacceptables et d'assurer logement décent pour des occupants.

D'une façon générale, la réhabilitation urbaine en Tunisie a été confrontée à des obstacles qui limitaient son efficacité. Ceci est dû d'une part, à l'action de l'ARRU en tant qu'agence de réhabilitation et rénovation, avant le monopole des missions de maîtrise d'ouvrage urbaine qui est restreinte. En effet, malgré la diversification progressive qui a caractérisé son activité au cours de la dernière décennie, les investissements dans les types d'interventions autres que celui de la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets du PNRQP, restent faibles, fluctuants et incertains. L'ARRU n'est ni totalement libre de ces choix, ni dotée d'un capital propre lui permettant de réguler ses activités pour assurer le maintien de sa productivité à un niveau compatible avec ses capacités de réalisation. D'autre part, parmi les obstacles à la réhabilitation urbaine en Tunisie, l'organisation des travaux entre l'ARRU et les autres concessionnaires comme la STEG et la SONEDE qui est souvent difficile gérant des retards considérables dans les programmes. Ces actions de rénovation et de réhabilitation sont nécessaires pour avoir un environnement urbain durable mais insuffisantes il faut poursuivre des actions visant la qualité de vie (chapitre2).

¹ Ben Letaief (M) « Institution, mode de gestion et devenir : la politique Tunisienne de la ville », RTD, 2000, centre de publication universitaire, p180.

CHAPITRE 2 : LES ACTIONS VISANT L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE

La qualité de vie est « *une sorte de complément nécessaire à l'environnement. Elle veut exprimer la volonté d'une recherche du qualitatif après les déceptions du quantitatifs (niveau de vie) et bien marquer que l'environnement concerne non seulement la nature mais aussi l'homme dans ses rapports sociaux, de travail, de loisir* ¹... ».

Selon Lamarque, la qualité de vie « *ne constitue pas que la vague fondamentale morale de la protection de l'environnement, elle peut être objet de droit* ² ».

La problématique de la ville et l'environnement urbain renvoient à la conjonction de deux dynamiques ; l'une concernant l'urbanisation qui apparaît comme un processus irréversible à l'échelle de l'histoire humaine avec des conséquences sur l'environnement multiples, l'autre relevant de la problématique du développement durable et fonctionnant comme une prescription et un projet d'équilibre à long terme entre nature et société. Les habitants de la ville désirent vivre dans un milieu confortable et satisfaisant, pour leur logement comme pour leur ville, ils exigent la propreté, la beauté, la sécurité, les jardins, l'entretien...

Ils manifestent une sensibilité exacerbée à tout ce qui touche à la nature. Ils veulent des jardins près de leurs bureaux, à côté de leurs maisons, dans les rues, dans les parcs.... Cependant, la protection de l'environnement en tant qu'actions gouvernementales se situe au cœur d'une conciliation entre des impératifs environnementaux à moyens ou court terme et des enjeux économiques à long et parfois à très long terme dont l'intérêt n'est pas toujours perçu dans l'immédiat³.

¹ Prieur (M) : « Droit de L'environnement », 2004, 5^{ème} édition, Dalloz, p 95.

² Lamarque (J) : « Droit de la protection de la nature et de l'environnement », LGDJ, 1973, p95.

³ Chikhaoui (L) : « La protection de l'environnement en Tunisie : enjeu international en stratégie interne, RTD, 1993, p 314.

Ainsi, tout effort de maîtrise urbaine en Tunisie suscite un certain nombre d'actions liées à la protection de l'environnement *« par rapport aux autres actions gouvernementales, notamment celles d'ordre économique qui ont traditionnellement la priorité depuis l'indépendance¹ »*. Cette préoccupation économique n'a pas empêché le pays d'aller vers une plus grande prise en compte des aspects purement environnementaux vers l'avenir. Ces aspects se basent sur l'idée du développement durable *« le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs² »*. Ces aspects sont régis par les règlements d'urbanisme qui doivent comporter des dispositions plus ou moins précises sur l'aspect des constructions dans certains contextes où domine une architecture traditionnelle que l'on entend préserver.

Les pouvoirs locaux en cherchant le bien-être du citoyen doivent se montrer de bons gestionnaires du patrimoine naturel qui leur est confié. D'abord, par l'organisation du territoire pour le rendre un milieu social qui répond aux exigences des habitants et leur faciliter la vie comme par exemple le fait d'organiser des lieux commerciaux près des lieux d'habitation ainsi que des espaces verts... Ensuite, pour protéger le citoyen, leur responsabilité est engagée dans la création d'un environnement de qualité et dans la protection des écosystèmes. Enfin, en lui assurant la salubrité en favorisant des conditions de vie saine par la multitude des réseaux d'assainissement, des règles de densité et des normes sanitaires, par la protection contre la pollution qui nuit au bien-être du citoyen.

Le bien-être du citoyen ne peut être que par la protection des milieux naturels qui entourent la ville concernée ou qui existent dedans et par l'incorporation des normes urbaines au cœur des préoccupations de bien-être, de bien vivre au sens large³. Cet objectif nécessite l'amélioration du cadre urbain afin de rechercher une meilleure esthétique urbaine (section 1) et la lutte contre la pollution (section 2).

¹ Ibidem.

² Brundtland Harlem (G) : citation du Premier Ministre norvégien (1987). En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, officialise la notion de développement durable et celle des trois piliers (économie/écologie/social) : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.

³ Kalfèche (G) : « Droit de l'urbanisme », 2012, PUF, p2.

SECTION 1 : LA PROMOTION DE L'ESTHETIQUE URBAINE

L'esthétique urbaine a pour objectif de créer un environnement favorable au public, des milieux conviviaux, des paysages de rue charmants, des parcs et des sentiers attrayants, un environnement qui permet à l'homme de vivre dans *« des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permet de vivre dans la dignité et le bien-être¹ » comme l'indique la déclaration des droits de l'Homme de Stockholm. Pour cette raison, l'homme a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures² ».*

La qualité du décor urbain se garantit en pratique, essentiellement, par deux sortes de mécanismes ; en premier lieu, il s'agit des règles concernant l'esthétique des espaces publics en imposant des contraintes à ceux qui aménagent ces espaces pour le compte de la collectivité (sous-section 1). En deuxième lieu, par les règles régissant l'esthétique des constructions d'un pays à un autre, d'une ville à une autre (sous-section 2).

Sous-section 1 : La promotion des espaces verts et parcs urbains

Loin de la campagne et ses verdure, nous oublions souvent que nous dépendons des écosystèmes naturels ; pourtant même en milieu urbain, nous comptons sur la nature pour nous fournir les éléments de base (eau, air...) nécessaires pour notre vie. C'est pourquoi tous les projets d'aménagement urbain doivent inclure certains éléments de conception environnementale afin d'assurer la santé et la durabilité de notre ville. Ces éléments sont les espaces verts (1) et les parcs urbains (2).

¹ Principe 1^{er} de la déclaration de Stockholm de 1972.

² Ibidem.

1-L'amélioration des espaces verts

Les espaces verts améliorent la qualité de vie dans l'espace urbain. Ils présentent les poumons de la ville et lui permettent de respirer et de se régénérer tout en étant une source de calme et d'harmonie naturelle. Ils permettent aussi l'épanouissement du citoyen.

Le législateur tunisien, conscient des bienfaits des espaces verts, confie au service des voiries et des travaux communaux la mission de l'entretien et de l'aménagement des jardins et des espaces verts.

Les espaces verts tendent à répondre à des besoins de qualité et d'esthétique urbaine mais ces objectifs ne peuvent être accomplis qu'à la condition de l'existence d'une obligation de leur création et de leur protection.

Quant à **la création**, elle est obligatoire ou facultative selon les cas. Elle est obligatoire pour les CPL puisque le règlement général d'urbanisme¹ prévoit dans son article 11 que les espaces libres doivent être plantés à raison de 50% au moins et que les abords des routes et des voies privées doivent être plantées². En plus, les plantations doivent être disposées et entretenues de façon à ne porter aucune gêne pour la circulation et la visibilité au niveau des carrefours et des virages et à n'entraver l'amélioration ni la mise en valeur des paysages urbains et naturels. De même, le CATU prévoit que: « ***La collectivité publique locale concernée ou le Ministre chargé de l'Urbanisme, est chargé, après approbation du plan d'aménagement, d'entreprendre sur le terrain, toutes les mesures d'ordre pratique pour la délimitation des zones réservées aux voies, aux places publiques, aux espaces verts et aux aires destinées aux équipements collectifs et ce par la pose de besoins visibles***³»..

Concernant les lotissements, la création des espaces verts présente une charge pour tout lotisseur dont le projet de lotissement est approuvé et ce quelle que soit sa qualité, industrielle ou non. Il doit exécuter les travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement du lotissement, notamment en ce qui concerne les divers réseaux, les espaces collectifs et les espaces plantés⁴.

¹ Décret n°99-2253 du 11/10/1999 portant approbation du règlement général d'urbanisme, JORT n°85 du 22/10/1999

² Ibid, alinéa a : espace réservé à la plantation

³ Article 20 CATU

⁴ Alinéa 7de l'art 13 du 1^{er} du cahier des charges types des lotissements, code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme p185

Il est à noter que celui de la plantation des espaces verts est considéré parmi les travaux d'aménagement définitifs et que l'achèvement de la plantation des espaces verts est devenu une condition sans laquelle le permis de lotir peut être annulé. Par ailleurs, si le lotisseur est industriel, il doit réserver une ceinture non constructible d'une largeur de dix mètres au minimum autour de son lotissement. Cette ceinture est inaliénable et doit impérativement être aménagée en zone verte¹.

Toutefois, la création des espaces verts peut être parfois facultative sous forme de compensation. La soumission d'un dossier d'autorisation doit contenir une étude d'impact sur l'environnement pour obtenir une autorisation pour tout projet qui peut former une atteinte à l'environnement.

Vu leur importance biologique, sociale et écologique, les espaces verts doivent être protégés. Dans ce contexte, le législateur tunisien permet la protection des espaces verts par la soumission du lotisseur à un nombre d'obligations². Il considère que les espaces verts ainsi que les routes et les espaces publics doivent être incorporés dans le domaine public ou au domaine privé de l'État ou de la CPL. Il s'agit donc d'une protection spécifique. De plus, jusqu'à la cession au domaine public, le lotisseur a la charge de gardiennage et d'entretien des lots destinés aux espaces verts ; il doit les planter et y permettre l'accès au public.

Ainsi, *« un espace vert ayant acquis cette vocation par l'effet d'un plan d'aménagement, ne peut la perdre que par décret pris sur proposition du Ministre chargé de l'Urbanisme, après avis du Ministre chargé de l'Environnement et de l'aménagement du territoire »*. De même, toute édification non autorisée se situant dans un espace vert constitue certes une contravention, mais aussi permet au service compétent d'agir par la démolition³.

La protection de l'environnement est un sujet qui concerne le niveau national. Pour cette raison, le ministère chargé de l'environnement institue des programmes de reboisement et de

¹ Décret n° 94-1935 du 19 septembre 1994, portant approbation du cahier de charges relatif à l'aménagement et la maintenance des zones et des bâtiments industriels, JORT n°76 du 27 septembre 1994.

² Article 67 dispose que « Les routes, les espaces verts, les places publiques et les espaces affectés aux équipements collectifs, sont incorporés, dès l'approbation du lotissement, au domaine public ou au domaine privé de l'État ou de la collectivité publique locale. Il n'en résulte de contrepartie ou d'indemnisation que pour la superficie excédant le quart de celle du lotissement et ce sur la base de la moyenne des prix des terrains incorporés. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est estimée par les tribunaux compétents conformément à la législation en vigueur en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ».

³ Article 129 (nouveau) de la loi n°75-33 du 14 mai 1975 portant promulgation de la loi organique des communes

création de zones vertes, et grâce aux efforts conjoints de différents organismes concernés¹ tant au niveau central, que régional ou local, les espaces verts dans les zones urbaines n'ont cessé d'enregistrer des progressions annuelles importantes et régulières. Dans ce contexte, on peut citer le programme décennal pour la protection des ressources naturelles « main Verte » qui s'articule autour d'actions de reboisement, de création d'espaces verts urbains visant à atteindre 10 mètres carrés d'espace par citoyen à l'horizon 2000 et 15 mètres carrés à l'horizon 2009². L'ensemble de ces actions est fondé sur la sensibilisation et l'implication du citoyen dans la protection et l'entretien des espaces aménagés.

Toujours dans le but d'améliorer l'esthétique urbaine, un projet « villes-jardins » voit le jour depuis 2005 dans le cadre d'un programme national de la propreté et de l'esthétique environnementale, géré par le ministre de l'intérieur et des collectivités locales. Ce programme vise le boisement et l'aménagement d'espaces verts dans les avenues principales et les entrées des villes et des cités d'habitation, en plus de l'aménagement des parcours de santé et des établissements éducatifs. Ce programme a aussi pour but la création d'une avenue de l'environnement, d'un grand parc et d'un parcours de santé et enfin l'arrosage de ces espaces verts selon une méthode économique.

Finalement, il faut mentionner l'apport des associations de protection de l'environnement dans la mise en œuvre de cette obligation pour une meilleure gestion du tissu urbain, puisque le législateur charge les syndicats des propriétaires de la « *réalisation des travaux d'aménagement nécessaires à l'entretien du périmètre d'intervention du syndicat et notamment l'aménagement des voies, espaces verts, par les différents réseaux publics*³ ».

Outre les espaces verts, le cadre urbain tunisien doit être amélioré par des parcs publics (2).

2-L'amélioration des parcs publics

L'espace urbain connaît des détériorations liées essentiellement à l'urbanisation, la croissance économique et la pollution. Ces situations confirment la réalité suivante « *l'environnement de*

¹ Ministère chargé de l'Agriculture, Ministère de l'Intérieur et du Développement Local et Ministère chargé de l'Environnement

² Chikhaoui (L) : « L'écologie urbaine », annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 121.

³ L'article 5 (c) de l'annexe du statut-type des syndicats des propriétaires du 22 mars 1997, décret n°97-542 du 22 mars 1997 relatif à l'approbation des statuts-type des syndicats des propriétaires, JORT n°26 du 1/4/1997.

*l'homme est de moins en moins naturel et de plus en plus urbain*¹». Ainsi, les réactions qui surgissent doivent concilier les rapports de l'homme à la nature par la création d'espaces de détente, de loisir et de calme : il s'agit de parcs urbains.

Selon la loi relative aux parcs urbains, ces derniers sont *« les espaces aménagés à l'intérieur des agglomérations urbaines, qui s'étendent le cas échéant, aux zones limitrophes et qui sont ouvert aux publics pour la récréation et les loisirs et pour l'exercice des activités culturelles, sociales, éducatives et sportives »*². En effet, pour qu'un espace soit considéré parc urbain, trois conditions sont exigées : l'aménagement de cet espace, la délimitation et la localisation territoriale ou spatiale, toutefois ne sont pas considérés des parcs urbains *« les parcs nationaux, les réserves naturelles et les forêts récréatives »*.

Les parcs urbains assurent l'articulation entre la protection de la nature et l'aménagement de l'espace urbain³. Ainsi, le parc urbain est tout espace libre, planté et aménagé en vue de garantir le bien-être des citoyens et protégé par les autorités locales. En effet, selon la même loi, *« l'État ou les CPL peuvent aménager et réaliser des parcs urbains sur les immeubles dont ils sont propriétaires ou sur ceux affectés par l'État aux CPL ou ceux expropriés pour cause d'utilité publique. Ces immeubles sont intégrés dans le domaine public »*⁴. Ces mesures visent à conserver, protéger et maintenir ces parcs en bonne qualité esthétique et biologique attendu qu'ils satisfassent en même temps les besoins de la société en récréation, loisir et sport. Ils sauvegardent des aspects ayant un intérêt particulier pour la société. Ces espaces ont également un intérêt biologique, ils offrent de l'oxygène pur à la population et permettent l'existence de certaines espèces. À ce titre, toutes les actions susceptibles de nuire au développement naturel de la faune et de la flore doivent être interdites par les règlements des parcs urbains.

La protection des parcs urbains débute dès le stade de sa création et se poursuit au stade de l'exploitation. En effet, les parcs sont créés dans le cadre des PAU et une fois créés, leur gestion sera accordée soit à la collectivité locale soit à des personnes privées. Il y a d'abord la gestion directe ou en régie, élaborée au niveau régional et local par les communes et les conseils régionaux avec d'autres services des départements ministériels désignés pour assurer

¹ Prieur (M) : « urbanisme et environnement », AJDA, 20 mai 1993, n° spécial, p85.

² Article 1^{er} de la loi n°90 du 3 octobre 2005, relative aux parcs urbains, JORT n°79 du 4/10/2005.

³ Tel que l'exemple du parc Nahli, du parc Farhat Hached.

⁴ Article 2 de la loi n°90 du 3 octobre 2005, relative aux parcs urbains, JORT n°79 du 4/10/2005.

l'aménagement, la réalisation et la gestion globale des parcs¹. Ensuite, il y a la gestion déléguée les communes et les conseils régionaux peuvent concéder à des personnes privées la gestion des parcs² par le principe de la concession qui lie le promoteur bénéficiaire de la concession au ministère chargé des CPL selon les procédures d'octroi de la concession³. Mais, contrairement à cette exploitation contractuelle, l'exploitation des parcs urbains peut se faire par une autorisation d'occupation temporaire. Cette dernière ne donne pas un droit permanent à l'exploitant de ces parcs, puisqu'elle peut être retirée, d'où son caractère précaire et révocable⁴.

Un programme gouvernemental de création de parcs urbains a été institué au sein du ministère chargé de l'environnement et se poursuit dans le cadre du programme de la généralisation des parcs urbains dans tous les gouvernorats. Ainsi, le nombre des parcs achevés est en augmentation, par exemple il est passé de 22 en 2006 à 34 en 2009, répartis sur 20 gouvernorats et 33 municipalités et ne cesse d'augmenter. Pour encourager l'investissement privé et permettre aux municipalités de mettre en place les composantes essentielles afin de rendre les parcs exploitables, un budget supplémentaire a été consacré à 13 parcs urbains. Ces interventions ainsi que la promulgation de la loi 90 de l'année 2005 portant sur l'exploitation et la gestion des parcs urbains, ont encouragé le secteur public à investir dans ce domaine⁵. Ces parcs ont un apport particulier quant à l'aspect de la ville, ils procurent « l'harmonie et le charme⁶ ».

À côté de leur rôle de sensibilisation des citoyens en faveur d'une gestion durable de l'espace urbain, ils participent aussi à la préservation d'un décor urbain adéquat (sous-section 2).

¹ Ibid, article 3.

² Ibid, article 2.

³ Procédures fixées par le titre II du décret n°2005-3329 du 26 décembre 2005 relatives aux procédures de l'occupation temporaire des parcs urbains et des procédures d'octroi de la concession, de leur réalisation et exploitation, JORT n° 104 du 30/12/2005.

⁴ Ibid, article 1^{er}.

⁵ Ainsi, des décrets ont concernés les parcs urbains de Houmt Souk (Jerba), Lamsiet (Médenine), Mayana (Manouba), dans le cadre des concessions octroyées aux privés. D'autres parcs suivront le même sort en l'occurrence ceux de Ksour Essaf (Mahdia), Salambou (Carthage) et Thyna (Sfax)

⁶ Goulet (W) : « Qualité de la ville et qualité de vie », revue droit et ville n°35- 1993, p111.

Sous-section 2 : La recherche du décor urbain

Le décor urbain est défini partout par l'aspect extérieur de la ville, l'aspect de ses maisons, de ses rues, de ses monuments, etc. Il signifie le charme plus ou moins grand que les immeubles qui constituent la ville offrent au regard du passant. Les villes cherchent par l'art urbain à se différencier, à attirer les flux touristiques. La réglementation du décor est alors tributaire d'une définition préalable des objectifs à atteindre. Il peut s'agir par exemple de conserver le caractère d'un village rural ou de fournir un cachet traditionnel à une zone.

Dans la pratique, il est utile pour les opérateurs immobiliers d'utiliser un cahier de prescriptions architecturales, illustrées par des croquis pour la définition des caractéristiques esthétiques d'une zone. Ce document contenant les recommandations architecturales est annexé au PAU. En effet, en exprimant les soucis de veiller à la qualité esthétique des constructions et de leur intégration dans leur environnement urbain, le législateur évoque l'idée selon laquelle la construction nouvelle ne devrait ni altérer une harmonie préexistante ni rompre un équilibre déjà conçu. Dans ce sens l'article 9 du RGU prévoit que « les constructions projetées doivent s'intégrer dans leur environnement naturel et urbain et être conçues compte tenu des spécificités architecturales et esthétiques de la zone et notamment celles relatives aux formes architecturales, aux matériaux de construction et à la décoration ».

L'aspect extérieur des habitations doit être en harmonie avec l'ensemble. Ce qui conduit l'administration à exiger une nature de matériaux, une couleur de façade, une clôture de taille bien précise. Cependant, il ne faut pas exagérer en définissant ces réglementations et faire en sorte qu'elle reste compatible avec les moyens financiers des constructeurs.

En pratique, ces réglementations relèvent surtout de la police municipale qui renferme dans ses charges une composante esthétique prévue par la loi organique des communes, laquelle loi dispose que la CPL est garante de la sauvegarde d'un cadre de vie sain permettant l'intégration adéquate du citoyen dans son environnement¹.

¹ L'article 74 de la loi organique des communes n°75-33 du 14 mai 1975. JORT n°34 du 20/5/1975.

Parmi ces réglementations, nous relevons notamment celle qui concerne les espaces publics pour les restaurateurs qui sont autorisés à mettre des tables sur le trottoir et les afficheurs qui apposent de la publicité. Le tribunal administratif a eu l'occasion de prohiber tout usage démesuré du pouvoir d'interdiction de tout acte privé de nature à altérer l'esthétique urbaine. En indiquant que « l'esthétique de la ville ne nécessite pas la suppression de tous les panneaux publicitaires et l'arrêté d'interdiction de maire ne devrait concerner que les panneaux non autorisés¹ ». D'autres réglementations concernent le manque d'esthétisme de certaines implantations comme les antennes paraboliques qui ont déferlé dans les villes ; à leur égard, il s'agit d'une réglementation détaillée et rigoureuse concernant les zones et les lieux où elles peuvent être installées, leur nombre et les redevances relatives à leur utilisation². Mais cette loi n'est pas appliquée en Tunisie en raison du manque des services de contrôle des municipalités. De plus, malgré les efforts entrepris en matière d'organisation spatiale et d'embellissement urbain, plusieurs villes et quartiers apparaissent souvent dépourvus de toute cohérence, présentant un paysage chaotique, rébarbatif avec des productions architecturales souvent médiocres et mal adaptées à l'environnement et au cadre général.

La conception globale du résultat confère à cet aspect une conception désordonnée, voire même anarchique, hétérogène et où les règles du bien-être sont le plus souvent ignorées. Pourtant, la dimension culturelle et patrimoniale des villes est partout présente en Tunisie. En effet, la Tunisie est riche d'un héritage archéologique, punique, romain, berbère, arabo-musulman et qui devrait être plus visible et plus lisible dans le paysage urbain sur tout le territoire. Il suffirait d'incorporer dans chaque PAU les aspects historiques de chaque ville pour avoir de nombreuses villes différentes au niveau du décor urbain, que ce soit d'un point de vue historique ou géographique (littoral, Sahara, montagnes...).

Quant aux municipalités ayant le rôle principal à la qualité de l'urbain et à la maîtrise urbaine, elles souffrent d'importantes lacunes. En effet, à part les insuffisances des moyens humains et financiers, les communes manquent de capacités techniques et d'outils performants pour planifier, coordonner et maîtriser le développement urbain dans la durée, leur marge de

¹ T.A ,15 février 1982, syndicat des sociétés de promotion c/président de la municipalité de Tunis.

² Décret n° 95-2034 du 16/10/1995 et décret n° 95- 2035 de la même date, fixant respectivement, les conditions d'installations des antennes individuelles ou collectives de réception des programmes de télévision par satellites compte tenu des spécificités architecturales, historiques et culturelles de chaque zone et des conditions de conservation de l'esthétique de l'environnement et fixant les redevances d'agrément et d'homologation, ainsi que les redevances d'utilisation des antennes de réception... JORT 24/10/1995, p2008.

manœuvre est par ailleurs faible face à des opérateurs sectoriels très puissants qui interviennent chacun dans leur domaine respectif sans aucune harmonie urbaine.

Pour valoriser les nouvelles potentialités qui s'offrent aux villes tunisiennes tout en minimisant les risques spatiaux et de dégradation de l'environnement et de la qualité de vie, les communes sont appelées à agir en collaboration avec le secteur privé et la société civile afin de garantir un décor urbain adéquat à chaque zone et de lutter contre la pollution (section2).

SECTION 2 : LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION

La pollution est une dégradation de l'environnement introduisant dans l'air, l'eau et le sol des matières n'étant pas présentes naturellement dans le milieu ; elle est causé principalement par l'activité humaine et se développe par le développement des villes. Dans son vécu, chaque personne est confrontée tous les jours, dans son quartier, sa ville, ou son village aux innombrables nuisances qui lui gâchent la vie et menacent sa santé. La pollution urbaine déclenche des effets néfastes sur la santé publique. De plus, elle présente des réactions en chaîne dont le coût économique est élevé pour la collectivité. Il faut alors lutter contre la pollution que ce soit par la prévention (sous-section 1) ou par les actions publiques (sous-section 2).

Sous-section 1 : La lutte par la prévention contre la pollution

La prévention est un processus par lequel des mesures sont prises pour réduire les effets de la pollution. Ces mesures sont susceptibles de permettre une anticipation des risques de pollution soit en l'évitant comme le cas de l'EIE (1) soit par le recours à des solutions qui permettent d'y faire face efficacement (2).

Ce processus implique de la planification, de la communication et la résolution des problèmes à l'endroit où ils se produisent.

1-La lutte contre la pollution par des outils préventifs

L'espace urbain est un lieu très sensible à la dégradation de l'environnement. Ainsi, considéré comme l'espace pertinent à accueillir la forte concentration urbaine, l'espace urbain est encore le lieu privilégié de l'existence et de l'implantation des diverses activités industrielles, économiques à forte pollution et causant des troubles à l'environnement urbain et à la santé humaine. Or, les problèmes de l'environnement sont irréversibles et ne concernent pas seulement les générations actuelles, mais aussi les générations futures. Il faut alors entreprendre les actions préventives nécessaires pour empêcher autant que possible les atteintes susceptibles d'apparaître sur cet espace.

À cet objectif répondent les outils préventifs conçus par le législateur tunisien. En effet, il soumet les projets d'aménagement, d'équipement et d'implantation d'ouvrages pouvant affecter l'environnement naturel par leur taille ou impacts, à deux régimes juridiques différents : les unités soumises obligatoirement à l'EIE (A) et les unités soumises aux réglementations des cahiers de charges (B).

A- La soumission à l'étude d'impact des unités polluantes

L'EIE est un outil préventif pour la protection de l'environnement et de la rationalisation de l'exploitation de ses ressources naturelles. Elle constitue un outil permet d'assurer le développement durable ayant pour fonction d'apporter un éclairage objectif et complet sur l'impact environnemental, économique et social du projet¹. Elle concerne tout équipement ou tout projet industriel, agricole ou commercial dont l'activité est génératrice de pollution ou de dégradation de l'environnement. Elle aide ainsi le promoteur ou l'aménageur à établir un projet respectueux de l'environnement.

¹ Décret n°2005-1991 du 11 juillet 2005, relatif à l'étude d'impact sur l'environnement et fixant les catégories d'unités soumises à l'étude d'impact sur l'environnement et les catégories d'unités soumises aux cahiers de charge, JORT n°57 du 19/7/2005.

Cet outil est intégré dans la législation tunisienne depuis 1988 date de la création de l'ANPE¹ puis repris en 2005². Le décret de 2005, relatif à l'étude d'impact sur l'environnement et fixant les catégories d'unités soumises à l'étude d'impact sur l'environnement et les catégories d'unités soumises aux cahiers de charge, définit l'EIE comme étant « *l'étude qui permet d'apprécier, d'évaluer et de mesurer les effets directs et indirects, à court, moyen et long terme de la réalisation de l'unité sur l'environnement et qui doit être présenté à l'ANPE pour avis avant l'obtention de toutes autorisations relatives à la réalisation de l'unité*³ ».

Ainsi, toute autorisation permettant la réalisation des travaux ne peut être délivrée qu'après la constatation de l'accord de l'ANPE à sa réalisation⁴. En effet, l'autorisation de réalisation délivrée à chaque unité doit comporter parmi ses visas le respect de mise en œuvre des mesures citées dans l'EIE⁵.

C'est un instrument préventif est obligatoire pour un ensemble important de travaux d'équipement précisés par cette loi dans l'annexe du décret de 2005 ainsi que l'article 11 du CATU.

L'EIE constitue un outil fondamental de prévention environnementale qui s'applique à tous les projets susceptibles de causer des atteintes à l'environnement. Elle contient une description détaillée de l'unité, une analyse de l'état initial du site et de son environnement, une analyse de conséquences prévisibles directes et indirectes de l'unité sur l'environnement et les mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour éliminer ou réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de l'unité sur l'environnement⁶.

Ce document fait l'objet d'un examen et d'une évaluation par l'autorité compétente en la matière, en l'occurrence l'ANPE, qui donne un avis favorable au projet quand il est considéré faisable sur le plan environnemental c'est-à-dire que tout avis favorable suppose que les

¹ Loi n°88-91 du 2 août 1988 portant création de l'ANPE, JORT n°52 du 2/8/1988.

² Décret n°2005-1991 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement et fixant les catégories d'unités soumises à l'étude d'impact sur l'environnement et les catégories d'unités soumises aux cahiers de charge, JORT n°57 du 19/7/2005

³ Ibid, l'article 1^{er} paragraphe 2, d'après cette loi, l'unité c'est « tout équipement ou tout projet industriel, agricole ou commercial dont l'activité est génératrice de pollution ou de dégradation de l'environnement ».

⁴ Ibid, article 5 alinéa 1^{er}.

⁵ Ibid, article 5 alinéa 3.

⁶ Ibid, article 6.

mesures de protection de l'environnement identifiés au niveau de l'étude d'impact soient satisfaisantes¹. L'étude d'impact est un instrument qui se représente une tentative de dépassement des maux des villes par des procédures préventives.

B-La soumission aux réglementations de cahier des charges des unités moins polluantes

Un cahier des charges est un document contenant un ensemble de réglementations devant être respectées lors de la réalisation de projets.

Le décret de 2005, relatif à l'étude d'impact sur l'environnement et fixant les catégories d'unités soumises à l'étude d'impact sur l'environnement et les catégories d'unités soumises aux cahiers de charge² soumet un ensemble important des unités aux réglementations des cahiers des charges³. Ainsi, les autorités compétentes ne peuvent délivrer les autorisations nécessaires aux travaux qu'après réception du cahier des charges signé et légalisé⁴. Au cas où les mesures mentionnées dans le cahier des charges n'ont pas été respectée, l'autorisation sera retirée par l'autorité compétente concédant.

En 2006, le ministre de l'environnement et du développement durable a précisé par arrêté⁵ les procédures environnementales que le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire doit respecter pour les catégories d'unités soumises aux cahiers des charges. Par cet arrêté, le ministre a approuvé les cahiers des charges des dix-huit unités mentionnées par le décret de 2005 et nécessitant la soumission aux cahiers des charges.

Afin de maîtriser l'urbain et de garantir au citoyen une qualité de vie respectable, l'État lutte contre la pollution par différents moyens. Certains sont préalables à la réalisation de tout projet comme l'EIE, d'autres sont postérieurs. Il s'agit du label écologique (2).

¹ « Diagnostic pour la mise en place de processus bâtiments et constructions durables », dir MEDD, phase 1 version définitive, septembre 2011, p126.

² Décret n°2005-1991 du 11 juillet 2005, relatif à l'étude d'impact sur l'environnement et fixant les catégories d'unités soumises à l'étude d'impact sur l'environnement et les catégories d'unités soumises aux cahiers de charge.

³ Ibid, Voir l'annexe du décret

⁴ Ibid, article 5

⁵ Arrêté du ministre de l'environnement et du développement durable du 8 mars 2006 portant approbation des cahiers des charges relatifs aux procédures environnementales que le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire doit respecter pour les catégories d'unités soumises aux cahiers des charges, JORT n° 22 du 17/3/2006.

2-La lutte contre la pollution par l'obligation de performances environnementales

L'écolabel tunisien est un concept qui se place au-dessus de la norme écologique classique iso 14001 qui repose sur le principe d'amélioration continue de la performance environnementale pour la maîtrise des impacts liés à l'activité de l'entreprise. Il a été lancé à Tunis le 13 mai 2009 dans le but d'identifier et de maîtriser l'impact environnemental des activités, produits et services et d'améliorer en permanence ses performances environnementales¹.

« L'écolabel présente une bonne incitation des opérateurs économiques pour contribuer à la protection de l'environnement par l'adoption d'une gestion visant l'optimisation de l'utilisation des ressources naturelles et le recours aux bonnes pratiques environnementales. Ceci engendrera une réduction de la consommation en eau, en énergie et une minimisation de la pollution sur toutes ses formes² ». Il est accordé aux produits justifiant des hauts niveaux de qualification du point de vue de la protection de l'environnement et faisant preuve d'effort remarquable dans l'utilisation des technologies propres et qui présentent de larges opportunités de durée de leur vie sous réserve de la réglementation en vigueur en matière de consommation³.

La labellisation est soumise au décret⁴ portant création et fixant les modalités d'attribution de l'écolabel tunisien et à l'arrêté du ministre de l'environnement et du développement durable portant approbation des critères techniques et écologiques d'attribution de l'écolabel tunisien pour la catégorie des produits *« services d'hébergement touristique⁵ »*.

À l'échelle internationale, il y a l'écolabel *« la clé verte »* qui tend à promouvoir le développement durable des hébergements touristiques. Il récompense et valorise les gestionnaires d'hébergement touristique pour leurs efforts déterminants en matière d'environnement. Il est attribué sur une base volontaire annuelle, positive et évolutive comme

¹ « Diagnostic pour la mise en place de processus bâtiments et constructions durables », dir MEDD, phase 1 version définitive, septembre 2011, p118

² Ibidem.

³ Ibid, p85.

⁴ Décret n°2007-1355 du 4 juin 2007 portant création et fixant modalité d'attribution de « l'écolabel », JORT n°47 du 12/6/2007.

⁵ Arrêté du 16 octobre 2009 portant approbation des critères techniques et écologiques d'attribution de l'écolabel tunisien pour la catégorie des produits « services d'hébergement touristique », JORT n°86 du 27/10/2009

l'éducation à l'environnement, la gestion des déchets et la gestion des espaces verts¹. Il s'agit d'un label qui garantit la qualité environnementale d'un site touristique. Il s'est étendu depuis sa création sur plus de treize pays dont la Tunisie².

Quant à l'écolabel «*pavillon bleu* », il s'agit d'un «*système de certification écologique volontaire ciblant les plages et les ports de plaisance. C'est le premier système à primer la régénération des côtes européennes et qui intègre des critères pertinents*»³.

Ce système pousse les gouvernements et les dirigeants à faire respecter les normes sur l'environnement et la sécurité par plages et ports de plaisance. Cette certification s'intègre dans la démarche du développement durable et la promotion de l'éco-construction en Tunisie, mais a pour cible le tourisme particulier. En Tunisie, une dizaine de plages⁴ et ports de plaisance ont obtenu le label de qualité «*pavillon bleu* » en 2010⁵. Ainsi, ils participent à la prévention contre la pollution et à la recherche du cadre vie durable, l'objectif de la maîtrise urbaine. Toutefois, la prévention ne suffit pas pour lutter contre la pollution, il faut que le gouvernement tunisien passe à l'action (sous-section 2).

Sous-section 2 : La lutte contre la pollution urbaine à travers des actions publiques

Pour être durable, la ville doit avant tout préserver la santé de ses individus. La déclaration de Stockholm de 1972 proclame dès son préambule que «*défendre et améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir est devenu pour l'humanité un objectif primordial, une tâche dont il faudra coordonner et harmoniser la réalisation avec elle des objectifs fondamentaux déjà fixés de paix et de développement économique et social*

¹ « Diagnostic pour la mise en place de processus bâtiments et constructions durables », dir MEDD, phase 1 version définitive, septembre 2011, p119

² ibidem

³ Ibid, p120.

⁴ Kelibia, korba, mahdia, zarzis...

⁵ « Diagnostic pour la mise en place de processus bâtiments et constructions durables », MEDD, phase 1 version définitive, septembre 2011, p121.

*dans le monde entier*¹». La protection de l'environnement nécessite alors de dépasser la conception procédurale de gestion et d'adopter une approche beaucoup plus fondamentale qui aborde les pollutions dans toutes leurs formes et leurs origines. D'ailleurs, l'article 2 de la loi portant création l'ANPE² prévoit que la pollution est « *toute introduction directe ou indirecte d'un polluant biologique, chimique ou physique dans l'environnement* ». Cette définition large et objective permet d'admettre sous l'angle de pollution toute action, activité ou facteur ayant des effets sur l'environnement et sur la santé humaine. Partant de cette conception large. Nous pouvons distinguer deux formes de pollution, la pollution urbaine (1) et la pollution se rapportant aux nuisances(2).

1-La gestion des déchets en milieu urbain

C'est la forme de pollution la plus envahissante dans notre société. Le déchet est « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation de toute substance matériau, produit...* »³.

Les déchets peuvent être définis en considérant plusieurs paramètres : on peut se référer à leur nature (liquide, solide, gazeux), leur effet pollutions et nuisances), leur origine (ménagers, industriels, agricoles, hospitaliers, de jardin, d'emballage)⁴. Notre étude part de la nature des déchets et analyse les déchets urbains solides (A) et les déchets hydrauliques (B).

A- Les déchets solides

Les déchets solides croissent en volume avec le niveau de civilisation qui engendre dans certains cas un gaspillage de plus en plus grand et l'utilisation d'emballages de plus en plus volumineux. Les déchets solides sont multiples : les ordures ménagères proprement dites (bouteilles, plastiques, cartons...), les emballages, les appareils usagés, les déchets verts⁵, etc. Certains d'entre eux sont dégradables, d'autres non.

¹ De Chaources (L-B), Dessange (R) : « Protection international de l'environnement », recueil d'instrument juridique, p26.

² Loi n°88-91 du 2aout 1988 portant création de l'ANPE, JORT n°52 du 2/8/1988.

³ Loi française L541-1 code de l'environnement

⁴ Veyret (Y) : « dictionnaire de l'environnement », 2007, Armand Colin, p84.

⁵ Les déchets provenant des matières végétales issues de l'exploitation, de l'entretien ou de la création de jardin ou d'espace vert publics et privés.

Ils posent des problèmes majeurs, puisqu'ils détruisent la santé des habitants et le paysage général de l'espace urbain. « *Ils présentent toutes substances et objets dont le détenteur se défait ou à l'intention de s'en défaire ou dont il a l'obligation de se défaire ou d'éliminer*¹ ». Ces déchets portent atteinte au milieu naturel, à la santé, à l'aspect esthétique et environnemental de l'espace urbain et à sa durabilité. Ce qui nécessite l'adoption de formes de gestion adéquates.

Face à cette situation, la loi organique des communes² confie cette mission aux services des travaux municipaux dans le cadre de leurs compétences de police municipale, qui leur permettent d'agir pour valoriser la qualité de vie. Les communes sont en effet les principales structures concernées par le problème aigu des déchets et des décharges et elles manquent parfois de moyens pour mener à bien leur tâche. C'est pour cette raison que les pouvoirs publics leur ont permis d'instituer une taxe pour enlèvement des déchets non ménagers³. Ainsi, ils ont réaménagé le fond commun des collectivités publiques locales⁴, pour permettre aux communes de profiter des ressources qui leur permettent une meilleure gestion des déchets. Ensuite, pour encourager les communes à la bonne gestion de ce service public, le législateur dispense l'importation des « *équipements et matériels n'ayant pas leurs similaires fabriqués localement et destinés au nettoyage des villes, au ramassage et au traitement des ordures*⁵ » du paiement des droits de douane.

Le MEAT, quant à lui, a lancé, à partir de 1993, le programme national de gestion des déchets solides (PRONAGDES) en vue de mettre en place un système de gestion de déchets qui convient le plus avec les besoins de la protection de l'environnement urbain et les besoins des générations présentes et futures. Ce système se base sur l'idée de tri sélectif de déchets ménagers pour faciliter et valoriser les techniques de recyclage et par conséquent, réduire le

¹ Article 2 alinéa premier de la loi n° 96-41 du 10 juin 1996 relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination. (JORT n°49 du 18 juin 1996, p 1192) cette loi a été modifiée et complétée par la loi n°2001-14 du 30 janvier 2001 portant simplification des procédures administratives délivrées par le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire dans le domaine de sa compétence, JORT n°10 du 2/2/2001.

² L'article 129 (nouveau) de la loi n°75-33 du 14 mai 1975 portant promulgation de la loi organique des communes, JORT n°34 du 20/5/1975.

³ Article 8 du décret 90-1960 du 28 novembre 1990 portant réaménagement des droits, taxes et redevances que les collectivités publiques locales sont autorisées à percevoir. JORT, N° 79 DU 4/12/1990,

⁴ Article 80 de la loi de finance 1992 modifiant les dispositions de l'article 3 de la loi 75-36 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités publiques locales, JORT, n° 90 du 31 décembre 1992.

⁵ Article 85 de la loi n°122 du 29/12/1992 de finances pour la gestion 1993, modifiant le tarif des droits de douane à l'importation, JORT n°88 du 13/12/1992.

volume des déchets ménagers urbains. Ensuite, par la promulgation de la loi cadre sur la gestion des déchets en 1996¹ a été créé une Agence Nationale de Gestion des Déchets en 2005²(ANGED).

Les efforts de lutte contre les déchets urbains ont été accentués et insérés dans le 10^{ème} plan de développement (2002-2006) qui a prévu la création de neuf décharges contrôlées avec des centres de tri et de transfert, dont l'objectif est de traiter 17 millions de tonnes de déchets ménagers provenant de 135 communes, soit 86% de la production locale. Le système de décharge a évolué ces derniers temps grâce à une volonté politique. Ainsi, plus de quinze décharges contrôlées et centres de transferts y afférents ont été réalisés dans les grandes villes et les régions côtières et touristiques importantes³. Plusieurs autres programmes ont vu le jour mais leur efficacité demeure discutable. Parmi ces projets, une expérience pilote de tri des ordures ménagères à domicile est tentée à la *cité el khadhra* dans un but d'amélioration du cadre de vie et de développement du procédé de revalorisation des déchets. Ce projet vise à coordonner les actions municipales en la matière afin de les étendre dans l'avenir à l'ensemble des communes du pays. Les communes sont de plus aidées par ce qu'on appelle les comités de quartiers, une structure associative composée principalement de volontaires habitant dans un même quartier et se groupant en vue de mener une action commune d'embellissement de celui-ci et d'amélioration des conditions de vie en son sein.

Un autre effort de lutte contre la pollution est effectué par un fonds de dépollution créé par les articles 35 et 36 de la loi de finances pour 1993 dont l'ordonnateur est le ministre chargé de l'environnement qui accorde des subventions aux promoteurs privés équivalent à 20% du montant de l'investissement destiné à un projet dans le secteur qui relève de sa compétence. Ces dons concernent les projets qui utilisent de l'énergie propre ou qui créent des unités de collecte, de valorisation et de traitement ou recyclage des déchets et ceci après avoir accompli une étude technique des projets agréés par l'ANPE et la conclusion d'un contrat- programme

¹ Loi n°96-41 du 10/6/1996 relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et leur élimination, JORT n°49 du 18/6/1996.

² Décret n° 2005-2317 du 22/8/2005 portant création d'une Agence Nationale de Gestion des Déchets et fixant sa mission, son organisation administrative et financière, ainsi que les modalités de son fonctionnement, JORT n° 68 du 26/8/2005. Cette agence a subi des modifications ultérieures par le décret n°2007-4061 du 4/12/2007 portant approbation du statut personnel de l'ANGED, JORT n°99 du 11/12/2007, décret n°2008-3489 du 10/11/2008, fixant l'organigramme de l'ANGED, JORT n°92 du 14/11/2008, décret n°2009-658 du 2/3/2009, fixant les conditions d'attribution et de retrait des emplois fonctionnels au sein de l'ANGED, JORT n°21 du 13/3/2009.

³ [www.anged.nat.tn / gestion des déchets/ cadre général](http://www.anged.nat.tn/gestion-des-dechets/cadre-general).

avec cette dernière, puis un avis favorable d'une commission consultative siégeant au ministère chargé de l'environnement. La mission du FODEP a été élargie en 2003 pour financer le système public de reprise et de valorisation des déchets en plastique qui se finance aussi par la taxe pour la protection de l'environnement (TPE) dûe sur les produits à base de granulé de plastique.¹ Le champ d'application du FODEP a été encore élargi par la loi de finances pour 2006 avec la création de l'ANGED, agence chargée de financer les « *systèmes publics de gestion de catégories de déchets, créés ou qui seront créés...et dont la supervision sera confié à l'ANGED* ».

De plus, le code d'incitation aux investissements considère que les projets qui contribuent à la réalisation d'un développement durable sont des « projets d'intérêt national² ». Ainsi, le législateur tunisien réserve un régime d'incitations spécifiques aux investissements réalisés par les entreprises pour l'élimination de leur propres rejets polluants ou ayant pour activité la collecte, le recyclage ou la valorisation des déchets³. Le système d'incitations fiscales mis en place offre des incitations fiscales sous forme de déduction de bénéfices de l'assiette de l'impôt sur les sociétés dans la une limite de 10 ans⁴. Ensuite une prime d'investissement dans la limite du 1/3 du coût d'investissement y compris les dépenses des travaux d'infrastructures⁵. Puis, une prime de développement durable au titre des investissements réalisés dans la lutte contre la pollution et à la protection de l'environnement⁶. De plus, il met à la charge de l'État les dépenses des travaux d'infrastructures

Toute maîtrise urbaine durable nécessite le renforcement de la protection de l'environnement par la gestion intégrée et constante des déchets et la contribution au développement durable du pays par la promotion de la qualité de vie du citoyen. Pour atteindre ces objectifs, il faut d'abord essayer de réduire la quantité de déchets produits par un changement dans le mode de consommation des usagers et de la population toute entière, qui finira par infléchir les processus de production et les orienter vers des procédés moins producteurs de déchets, Ensuite, il faut promouvoir les activités de valorisation et de recyclage des déchets et

¹ Articles 58, 59,60 loi n°122 du 29/12/1992 de finance pour l'année 2003, JORT n°88 du 13/12/1992.

² Article 1^{er} code de l'incitation aux investissements

³ Art 70 loi n°2017-8 du 14 février 2017 portant refonte du dispositif des avantages fiscaux, JORT n°15 du 21/2/2017

⁴ Article 20 code de l'incitation aux investissements

⁵ ibidem

⁶ Ibid, article 19 alinéa 4

procéder à leur élimination appropriée de ces déchets ultimes dont les possibilités de valorisation et de recyclage ont été toutes épuisées. Enfin, il faut instaurer un assainissement durable et de qualité des eaux usées urbaines (B).

B-Les déchets hydriques

Les déchets hydriques sont multiples, ils peuvent concerner les eaux pluviales issues des précipitations. Ces déchets sont d'origine naturelle. Ils peuvent être évacués librement mais peuvent parfois poser problèmes lorsque la quantité d'eau pluviale excède la valeur normale. Dans ce cas, il faut prévoir des systèmes de stockage du surplus de l'eau. D'autre part, ils peuvent provenir des eaux usées. Il s'agit des « *eaux à évacuer des zones bâties*¹. » Ces déchets proviennent « *des ménages, des différentes installations communales ou publiques, de l'artisanat et de l'industrie y compris les eaux de refroidissement ainsi que les eaux de drainage et de ruissellement urbain*² ».

La pollution provenant des eaux usées présente un problème dans la société moderne. Ces eaux sont d'origines diverses : ménagères, industrielles, domestiques, et à composantes complexes. Leur évacuation dans la nature provoque une dégradation du milieu récepteur et présente une atteinte à la nappe phréatique ou aux eaux de surface. L'obligation de lutte contre la pollution hydrique est règlementée par le code des eaux³ ainsi que par quelques textes législatifs et réglementaires.

Quant à la dépollution, elle est de la compétence de l'Office National d'Assainissement⁴ (ONAS), établissement public ayant pour rôle la préservation de la qualité des eaux et l'élaboration des stratégies pour la lutte contre la pollution hydrique. Ces missions peuvent être exercées par l'office lui-même ou à travers les contrats programmes. En termes de performance technique de l'assainissement, il est à noter que la collecte des eaux usées

¹ Article 2 alinéa 1^{er} du décret n°85-56 du 2 janvier 1985 relatif à la réglementation des rejets dans le milieu récepteur, JORT n°6 du 22 janvier 1985, p110.

² Ibid, article 2 alinéa 1^{er}

³ Loi n° 75-16 du 31 Mars 1975 portant promulgation du code des eaux, JORT n°22 du 1^{er} Avril 1975, p612 modifiée et complétée en 1987, puis en 1988 puis en 2001, par la loi n° 2001-116 du 26 novembre 2001.

⁴ Créé par la loi n° 74-73 du 3 aout 1974 portant création de l'Office National d'Assainissement JORT n°2 du 6 aout 1974 modifiée en 1993 par la loi n°93-41 du 19 avril 1993 relative à l'office national d'assainissement, JORT n°30 du 23/4/1993 puis en 2001 modifié par la loi n°2001-14 du 30 janvier 2001, portant sur la simplification des procédures aux autorisations délivrés par le MEAT dans les domaines de sa compétences JORT n°10 du 2/2/2001 et ensuite par la loi n°2004-70 du 2 aout 2004 relative à l'ONAS, JORT n°62 du 3/8/2004 qui a ajouté un paragraphe à l'article 2.

apparaît localement peu performante. Ceci provient de la saturation des réseaux existants due à un rythme d'augmentation du nombre de branchements souvent supérieur au rythme d'équipement de nouvelles installations¹. En même temps, on remarque au niveau de certaines stations de traitement des rendements épuratoires relativement médiocres qui trouvent leurs origines dans l'inéquation entre les capacités de la station et les quantités /qualités d'eaux usées qu'elle reçoit et aussi dans la vétusté de certaines stations. **« Cette situation impose à l'ONAS de lourds investissements en matière de réhabilitation de stations d'épuration, aujourd'hui, environ la moitié des stations nécessite des programmes d'extension ou de réhabilitation² »**. Cependant, parallèlement à l'obligation de raccordement au réseau public d'assainissement, les bénéficiaires sont tenus de verser des redevances qui sont équivalentes au coût du service rendu³. Ces redevances présentent une expression d'un principe à valeur économique à savoir le principe « pollueur –payeur ». Ainsi, une fois collectées dans les égouts, les eaux usées sont souvent soumises à un traitement qui vise leur épuration de toute sorte de polluant physique, chimique ou biologique. Toutefois, cela risque de porter atteinte à l'écosystème ou au milieu récepteur. Cette épuration sera suivie d'un traitement qui permet d'éviter le gaspillage de l'eau en vue de sa réutilisation en agriculture, en espaces verts et même en parcs urbains.

À part le devoir de l'ONAS, le législateur tunisien oblige le citoyen à prendre des mesures visant la participation à la lutte contre la pollution sous peine de sanctions pénales⁴. Parmi ces obligations, il y a le raccordement aux égouts publics d'assainissement de tout immeuble⁵ qui a plusieurs avantages. Il est d'abord, nécessaire pour éviter les maladies et promouvoir la santé, puis, comme base d'un développement économique fiable, enfin, pour des raisons environnementales et urbaines. D'ailleurs, **« la continuité des projets de la durabilité de l'espace urbain se poursuit avec la réalisation du programme national d'assainissement des quartiers populaires (PNAQP) qui vise à intégrer ces quartiers dans le réseau urbain en les dotant des nécessités de base les plus élémentaires et en vue de lutter contre l'anarchie**

¹ « Stratégie nationale du développement durable », MEDD, décembre 2011, p31.

² ibidem

³ Prévu par l'article 10 de la loi n°93-40 du 19 avril 1993 relative à l'office national d'assainissement, JORT n°30 du 23/4/1993

⁴ Allant de l'amende jusqu'au la peine d'emprisonnement, Article 20 de la loi 93-41 organisant l'ONAS.

⁵ Article 10 de la loi 93-41 du 29 avril 1993 organisant l'office national d'assainissement, JORT 23 avril 1993.)

*et le manque d'hygiène qui peut résulter de ces quartiers*¹ ». Cette finalité est exprimée aussi par le programme national de lutte contre la pollution hydrique et le développement des espaces urbains lancé depuis les années soixante-dix. Ce programme ne cesse de faire évoluer ses objectifs afin de rechercher la conciliation possible entre environnement et développement en vue d'honorer l'engagement issu du Sommet de la Terre Rio de Janeiro en 1992².

De plus, il existe des associations privées qui mènent des actions d'information et de sensibilisation en matière de protection de l'environnement. Ces associations peuvent aider l'action des organismes publics en jouant le rôle de collecteurs d'informations et d'éveilleurs de consciences. La multiplicité d'organes participants pose des problèmes de coordination et d'échange d'information afin d'aboutir à la mise en place d'actions concertées et harmonieuses, au-delà de la dispersion des actions individuelles de chaque institution. La solution ne réside pas non plus dans la réduction des acteurs, car la centralisation peut être source de lourdeur de type bureaucratique que l'on cherche à éviter. De nos jours, la pression des milieux écologistes est de plus en plus forte. Tous les pays développés recherchent et mettent en œuvre des systèmes plus ou moins sophistiqués de collecte et de traitement faisant intervenir des acteurs différents pour plus d'efficacité. Chaque acteur a sa mission propre mais qu'il exécute avec la coopération des autres pour lutter contre la pollution urbaine et industrielle (2).

2-La gestion des nuisances

Les nuisances dans une ville sont définies comme suit « *tout ce qui gêne massivement ou régulièrement les habitants, du fait des activités d'autres, fait partie des nuisances : la circulation dense ou rapide, le bruit, les mauvaises odeurs, les émissions polluantes, voire l'altération du paysage par l'opposition d'un immeuble ou des destructions ou dégradations*³ ».

Nous allons analyser dans cette partie les nuisances dues aux activités bruyantes (A) ainsi que les nuisances dues à la pollution atmosphérique (B).

¹ Chouria (A) : « La gestion durable de l'espace urbain », mémoire pour l'obtention du master en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FSJPST, 2004-2005, p85.

² Ibidem.

³ Pumain(D),Paquot(T),Kleinschmager(R), « Dictionnaire de la ville et l'urbain », Economica, 2006,p197

A- Les nuisances dues aux activités bruyantes

Le bruit peut être défini comme « *toute sensation auditive désagréable, gênante ou tout phénomène acoustique produisant cette sensation*¹ ». C'est une nuisance ressentie physiquement par le plus grand nombre de personnes et contre laquelle les pouvoirs publics semblent les plus démunis.

Les nuisances liées aux activités bruyantes constituent une atteinte au droit au calme que revendiquent les habitants des espaces urbains. Cette forme de nuisance entre dans les capacités du maire dans le cadre de la police municipale. Il s'agit du bruit qui provient des industries se trouvant dans les zones urbaines.

Concernant la lutte contre la nuisance provenant des activités bruyantes industrielles, il faut éloigner les édifices bruyants de la zone à vocation d'habitation pendant la création de nouveaux plans d'aménagement urbain et ce par la technique du zonage. De plus, il faut prévoir la création des parcs urbains et espaces verts dans ces zones pour alléger les dangers de la pollution industrielle. En effet, une maîtrise durable de l'espace urbain nécessite la garantie d'un minimum de tranquillité, ainsi qu'un équilibre dans la répartition spatiale de la population et les activités bruyantes. Ainsi, l'article 26 du décret portant réglementation des lotissements industriels² prévoit que « *le niveau par jour d'une entreprise ne devra pas dépasser 50 décibels...De nuit, des précautions supplémentaires devront être prises afin de ne pas provoquer des gênes aux riverains* ».

Les nuisances peuvent provenir du bruit de la circulation. Ce bruit peut entraîner « *des effets graves sur le système nerveux et auditif*³ » tels que la surdité, les perturbations intellectuelles et même l'atteinte à la santé par le stress et le manque de sommeil.

Une bonne maîtrise de l'espace urbain nécessite la garantie d'un certain seuil de qualité de vie, pour cela il faut que le citoyen ait la tranquillité dans son quotidien. Or, le bruit présente une source de nuisance à la tranquillité humaine, qu'il faut limiter par une législation précise et acceptable. À cet effet, le législateur tunisien multiplie, dans le code de la route, les

¹ Prieur (M) : « Droit de l'environnement » 5^{ème}, édition, 2004, Dalloz, p 601.

² Article 26 alinéa 3 du décret n°84-1556 du 29/12/1984 portant réglementation des lotissements industriels, JORT n°4 du 15/1/1985.

³ « Éducation environnementale, qualité de vie en milieu urbain », programme des nations unies pour le développement, MEAT, ANPE, p34

infractions liées aux bruits émis par les voitures qui dépassent les niveaux fixés¹. De même, il punit d'une amende² « *l'utilisation d'un véhicule qui dégage un gaz ou qui émet un bruit dépassant d'un taux supérieur ou égal à cinquante pour cent*³ ». Cette loi sanctionne tout propriétaire qui ne respecte pas le degré des pollutions par le bruit admis⁴.

D'autres lois et réglementations concernent le niveau de bruits. Elles sont plus ou moins rigoureuses d'ailleurs, d'après la loi⁵, les automobilistes ne doivent pas émettre des bruits susceptibles de causer une gêne aux usagers de la route ou aux riverains. De plus, « *le bruit produit par les véhicules à moteur, mesuré lors de leur réception ne doit pas dépasser les niveaux fixés*⁶ » par la liste des infractions ordinaires⁷. Il s'agit de la liste des contraventions prévue par le décret du 15 février 2010 qui consacre son chapitre III aux contraventions relatives aux fumées et bruits émis par les véhicules.

À part ces textes, un plan de lutte contre le bruit a été prévu comme une composante du programme national de propreté et de protection de l'environnement.

La recherche de la qualité de vie ne s'arrête pas à la lutte contre les nuisances dues aux activités bruyantes, elle englobe aussi la pollution atmosphérique (B).

B-Les nuisances dues à la pollution atmosphérique

La pollution atmosphérique est « *toute introduction par l'homme, directement ou indirectement dans l'atmosphère et les espaces clos, des substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques à détériorer les biens matériels, à provoquer les nuisances olfactives excessives*⁸ ». Elle peut alors être identifiée par « *toute modification de la composition idéale de l'air, soit comme toute*

¹ Article 26 paragraphe 2 code de la route.

² Allant de 100 dinars à 200 dinars

³ L'article 85 paragraphe 2 de la code de la route, IORT, 2012

⁴ Les articles 84 et 86 (nouveau) du code de la route.

⁵ Article 27 du décret n°2000-147 du 24 janvier 2000, fixant les règles techniques d'équipement et d'aménagement des véhicules, JORT n°8 du 28/1/2000.

⁶ Ibid, l'article 136.

⁷ Décret n°2010- 262 du 15 février 2010 fixant la liste des contraventions aux dispositions du code de la route et à ses textes d'application, JORT n°14 du 16 février 2016.

⁸ Loi française, article L220-2 code de l'environnement

*émission entraînant le dépassement d'un certain seuil de qualité de l'air considéré comme dangereux pour la santé publique*¹». Nous pouvons constater que l'acte de pollution est un acte intentionnel mais ayant des effets qui nuisent à l'environnement et à la santé humaine. Cette pollution est généralement accentuée en ville où se concentrent les voitures, les camions et tous les moyens de transport qui présentent une menace pour la qualité de l'air.

La pollution atmosphérique nuit à la qualité de vie de la personne dans son milieu ; quand cet air est modifié par des éléments qui sont nuisibles à notre santé et à notre environnement (les polluants), on dit que l'air est pollué.

La protection de l'atmosphère est un devoir de l'État qui doit lutter contre la pollution atmosphérique par des textes qui minimisent ces dangers. Ainsi, le décret de 24 janvier 2000 fixant les règles et les techniques d'équipement et d'aménagement des véhicules, stipule que *« les automobiles mises en circulation sont soumises à des opérations de contrôle ayant pour but de vérifier que le taux de monoxyde de carbone dans le gaz d'échappement émis au régime de ralenti ne dépassent pas plus de 20% et moins de 50% des limites autorisées*² ». De son côté, le décret n° 24 février 2000 fixant la liste des infractions ordinaires aux dispositions du code de la route et à ses textes d'application et les montants des amendes qui lui sont applicables, incrimine tout échappement de gaz dépassant les seuils légaux³.

La pollution peut être inquiétante, car elle affecte la santé, l'environnement, et le lieu de survie. Le rôle du comportement humain est très important dans la minimisation des dangers ; ainsi, les citoyens, en se tenant informés, en réagissant correctement en cas de problème et en faisant évoluer leurs comportements, ont les moyens d'améliorer la qualité de l'air, tant chez eux qu'à l'extérieur. Il convient alors pour les pouvoirs publics de veiller à la protection et trouver des solutions aux industries chimiques qui forment une source continue de dégradation de l'air.

Au niveau local, c'est aux communes de promouvoir la qualité de vie. Ce rôle est intégré dans les compétences de la police municipale. Au niveau national, c'est au MEDD d'élaborer la

¹ Prieur (M) : « droit de l'environnement », 5^{ème} édition, Dalloz, 2004, p543.

² L'article 134 du décret n°2000- 147 du 24 janvier 2000 fixant les règles et les techniques d'équipement et d'aménagement des véhicules JORT n°8 du 28 janvier 2000 telle que abrogée par le décret n°2010-262 du 15 février 2010, fixant la liste des contraventions aux dispositions du code de la route et à ses textes d'application, JORT n°14 du 16 février 2010, JORT n° 14 du 16 février 2010.

³ Le décret n° 2000- 153 du 24 février 2000 fixant la liste des infractions ordinaires aux dispositions du code de la route et à ses textes d'application et les montants des amendes qui lui sont applicables, JORT n°8 du 28/1/2000

stratégie nationale de surveillance, de prévention et de lutte contre la pollution de l'air¹. Dans ce cadre, le ministère a initié un programme visant la capacité et la formation des experts dans les domaines du contrôle et de l'évaluation des impacts sur l'environnement et sur la santé publique. L'ANPE dispose d'un réseau de stations fixes implantées dans les grands pôles urbains lui permettant de surveiller en continu la qualité de l'air. Afin de lutter contre la pollution atmosphérique, il faut renforcer le suivi de la qualité de l'air à l'échelle nationale et maîtriser la pollution atmosphérique générée par la circulation automobile.

¹ Article 1^{er} du décret du 93-303 du 1/2/93 fixant les attributions du MEAT, JORT n°13 du 16/2/1993.

CONCLUSION DU TITRE 1

Toute maîtrise urbaine rationnelle doit intégrer des actions visant un environnement urbain durable. Il est nécessaire alors de développer des programmes qui visent la promotion du cadre de vie.

Ceci passe par les opérations de rénovation, de réhabilitation urbaine, par la maîtrise de l'étalement urbain et la lutte contre tout habitat spontané.

De même, il faut intégrer des actions visant une qualité de vie durable. Le gouvernement doit développer des programmes et des projets de promotion de qualité de vie qui répondent aux besoins des habitants et la mise en disponibilité des financements y afférents. Il faut développer des moyens de gestions des espaces et parcs publics et la promotion de l'esthétique urbaine. En plus, il faut s'intéresser à la propreté et la gestion des déchets solides et hydriques, l'assainissement des eaux usées, prévoir des solutions efficaces aux nuisances dues aux activités bruyantes ainsi qu'aux nuisances dues à la pollution atmosphérique.

Pour atteindre ces objectifs, il faut veiller à la promotion de la participation qui doit être effectuée entre toutes les parties impliqués dans le cadre d'approche participatives conformément aux enjeux de la bonne gouvernance et selon les exigences et les objectifs du développement durable.

Une maîtrise urbaine durable se base sur les différentes dimensions du développement durable. Ainsi, la recherche de la durabilité de l'espace urbain implique à part les actions visant un environnement urbain durable, des actions visant un développement économique durable.

TITRE 2 : LES ACTIONS

VISANT LE

DÉVELOPPEMENT

ÉCONOMIQUE DURABLE

Un environnement urbain est un environnement qui satisfait les besoins de ses habitants d'un point de vue environnemental, social et économique. En effet, pour être durable, tout développement doit d'abord, maintenir l'intégrité de l'environnement pour assurer la santé et la sécurité des communautés humaines et préserver les écosystèmes qui entretiennent la vie. Ensuite, viser l'efficacité économique innovante et prospère, écologiquement et socialement responsable. Enfin, assurer l'équité sociale pour permettre le plein épanouissement de tous les composants de la société, l'essor des communautés et le respect de la diversité. Ainsi pour assurer une maîtrise urbaine durable, il faut que l'état garantisse une relance économique durable.

Concernant la relance économique durable, il faut penser d'abord à la promotion d'une économie à la fois productive, équitable et durable (chapitre 1) en se basant sur des sources d'énergies renouvelables et en utilisant les moyens de transports durables (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LA PROMOTION DE LA DURABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La maîtrise urbaine joue un rôle important dans la dynamique des développements économique à travers l'implantation des infrastructures des biens et des services publics mais aussi en faisant émerger des structures et un environnement favorable à un développement économique local durable.

Le développement économique durable doit prendre en compte les aspects sociaux et environnementaux correspondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

La dimension économique du développement durable a été évoqué par le législateur tunisien par l'article 1^{er} du CATU. Cet article énonce que parmi les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimale de l'espace et par la suite la garantie d'une maîtrise urbaine durable il faut « *garantir une répartition rationnelle entre les zones urbaines et rurale, et ce dans le cadre d'une harmonisation entre développement social et équilibre écologique en vue de garantir un développement durable*¹ ».

Une relance économique doit d'une part développer les pratiques commerciales et ethniques pour mieux répartir les bénéfices et les richesses, promouvoir le tissu économique local par la création d'une activité économique favorisant un développement économique et une dynamisme pour la ville (section 1) et d'autre part optimiser les technologies et les méthodes de production écologiques pour garantir un équilibre écologique nécessaire pour toute relance économique à travers la promotion de la nature pour un développement économique durable (section 2).

¹ Article 1^{er} CATU

SECTION 1 : LA CREATION D'UNE ACTIVITE ECONOMIQUE FAVORISANT UN DYNAMISME POUR LA VILLE

Dans la plupart des cas, les villes ont des politiques économiques pour attirer les activités. Ces politiques sont parfois globales, parfois sélectives, le choix d'un type d'activité ayant été fait pour la ville entière ou pour des portions de son territoire. Ces choix économiques présentent un élément essentiel dans la naissance des villes.

Les villes naissent en tant que lieu d'échange. Le marché demeure le premier élément de la constitution de la ville. Ainsi, *« les économies contemporaines sont de plus en plus urbaines : en ce sens que les villes y sont de loin les principaux lieux de l'accumulation, de la consommation, en même temps que de la production d'externalités. Mais la dimension économique des villes connaît des mutations contemporaines fortes¹ »*. En effet, *« les économies urbaines connaissent des mouvements de polarisation et de développement inégal. Dans un mouvement général de compétition entre les territoires qu'encourage la globalisation, les métropoles tendant à jouer un rôle de plus en plus important : elles pèsent de plus en plus lourd dans leurs économies nationales et dans l'économie mondiale² »*. Ainsi, toute relance économique nécessite une conception de la ville comme espace privilégié de l'économie (sous-section 1).

¹ Auby (J-B) : « Droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexus, janvier 2013, p 162.

² Ibidem.

Sous-section 1 : La maîtrise des activités économiques

Une maîtrise urbaine durable nécessite une conception globale du territoire par une étude prospective des structures principales du système urbain en privilégiant les aspects techniques et économiques, une étude globale des marchés concernant les espaces et les services urbains permettant d'évaluer les besoins futurs et de rechercher les décisions à prendre pour éviter les pénuries prévisibles. Les décisions proposées sont justifiées par des critères d'efficacité et d'utilisation optimale des ressources financières.

La localisation et la présence des activités de production et de service animent la ville et assurent le cadre urbain adéquat pour le citoyen. La structure assure la relance économique, il n'est pas étonnant alors, qu'on s'en préoccupe à tous les niveaux de décisions publiques et privées et qu'on essaye d'encourager les activités économiques. Il s'agit d'un effet global de pilotage des transformations de la ville en orientant les choix des acteurs privés par des décisions structurantes des pouvoirs publics : construction des lignes de transport en commun et d'autoroutes urbaines, lancement d'opérations de très grandes échelles comme les villes nouvelles. Les villes sont de plus en plus compétitives. Ainsi nous pouvons remarquer que *« La planification a principalement pour objectif d'assurer une meilleure cohérence des projets urbains privés et publics et une relative socialisation des bénéfices de la croissance urbaine¹. »*

Le rôle de l'État devient de plus en plus important pour assurer cette compétitivité. Elle doit d'une part, gérer les activités économiques locales favorisant un dynamisme vital pour la ville (1) et d'autre part, réglementer l'activité économique (2).

1-La gestion de l'activité économique

Une maîtrise urbaine rationnelle vise l'objectif d'efficacité. Dans cette optique, il faut que les acteurs publics locaux participent à une politique de correction des disparités régionales et visent à contribuer à la répartition harmonieuse des activités dans l'espace.

¹ Rhein (C) : « planification urbaine et régionale : leçons et perspectives des expériences étrangères », revue Strates, n°7, 1993. <http://strates.revues.org/1150>.

Dans une ville, c'est le devoir du président de la commune de décider d'une manière générale de l'implantation d'activités économiques sur le territoire indiqué. Pour cette raison, il est doté d'un éventail de compétences qui lui permettent d'infléchir cette implantation, de la faciliter ici, de la brider là, de l'encourager parfois sous certaines formes, de préférer à quel endroit s'implante plutôt telle nature d'activité et surtout de prendre les mesures nécessaires en cas de contraventions¹.

Le président de la commune a des compétences qu'il détient du plan d'aménagement urbain. En effet, un plan d'aménagement peut radicalement interdire les activités industrielles dans une zone ou réserver une zone complètement à l'habitation ou localiser une zone industrielle, à la périphérie de la ville, pouvant accueillir toutes les activités qui ont une vocation industrielle en essayant de l'éloigner au maximum du centre ville et des zones urbaines. Mais ces zones vont recevoir des activités nouvelles comme les restaurants d'entreprises, le transfert des biens, le câblage informatique...

La commune localise généralement une zone pour les activités nuisibles par leur taille, leur bruit, dangereuse par risque d'incendie ou d'explosion ; ces zones doivent être de plus en plus éloignées loin du corps urbain principal. Parmi les politiques urbaines du pays la localisation des zones économiques loin des centres de la ville dans un but de mieux maîtriser les centres urbains. Il s'agit des hyper centres commerciaux qui doivent se trouver à la périphérie de la ville. En effet, la planification de l'implantation des centres commerciaux fait gagner beaucoup d'espace.

2-La réglementation de l'activité économique

L'activité économique dans une ville doit être bien règlementée et planifiée. Or la liberté du commerce est consacrée par une législation² qui a un caractère plutôt libérale. Cette législation permet la liberté d'exercer le commerce de distribution sans autorisation préalable c'est à dire que le principe retenu dans ces cas est la déclaration. Ceci peut restreindre le rôle de la commune qui planifie les activités commerciales. Cependant, cette réglementation libérale est limitée car elle ne touche que le secteur du commerce de distribution.

¹ TA, jugement de 1^{ère} instance n10538/1 du 24/2/2010 entre Abdelaziz /MEHAT, publié dans « jurisprudence du TA de 2010 », p629.

² La loi n°91-44 du 1er juillet 1991 portant organisation du commerce de distribution, JORT n°49 du 9/7/1991 telle qu'elle a été modifiée par la loi n°94-38 du 24 février 1994 modifiant et complétant la loi n°91-44 du 1er juillet 1991 portant organisation du commerce de distribution, JORT n°8 du 28/1/1994.

Le président de la commune, dans le cadre de ses pouvoirs domaniaux et ses pouvoirs de police, détient la possibilité de règlementer l'exercice des activités économiques qui se déploient dans l'espace public. En exerçant ses pouvoirs de police, il peut règlementer les commerces ambulants, décider à quelles conditions les cafés et les restaurants sont admis à installer des tables sur les trottoirs. Les autorités municipales ont d'assez larges pouvoirs en matière de réglementation de l'affichage et de la publicité.

Le président de la commune doit règlementer dans une optique de protection les petits commerces de détail traditionnel qui occupe une population non négligeable, les marchés traditionnels de médinas. Les petits et moyens commerces sont représentés surtout dans les villes intérieures, avec un taux qui dépasse, parfois, les 85%. Ces implantations sont régies par les schémas directeurs d'aménagement des agglomérations urbaines qui régissent les espaces susceptibles d'accueillir des commerces et celles affectés aux grands équipements structurants et dans lesquelles il est impératif de créer des projets commerciaux en vue de favoriser l'harmonisation et l'intégration du tissu urbain de ces agglomérations et de leurs quartiers, notamment sur le plan social et économique¹.

La planification adéquate des petits commerces dans la ville, et l'agencement des cafés et des restaurants par les PAU bien établi favorisent une conciliation entre la relance économique et la réalisation d'un cadre de vie agréable pour les citoyens.

Sous-section 2 : La planification urbaine des activités économiques

L'espace est générateur d'indivisibilité. La concentration de certaines activités dans certaines régions comporte des bénéfices qui se diffusent dans l'espace mais comporte aussi d'éventuels coûts que subissent les territoires dont les populations sont incitées à se délocaliser. Ainsi, une maîtrise urbaine efficace de l'espace nécessite des politiques de redistribution qui affecte diversement les régions et affaiblit par la suite les disparités régionales

¹ Art 6 du CATU

L'urbanisme commercial est la science de l'aménagement commercial des villes qui vise à répartir au mieux les équipements commerciaux urbains. Il permet un développement des activités commerciales à la fois harmonieux, efficace et cohérent avec les autres mesures de l'urbanisme, une économie adéquate aux nécessités des habitants de la ville.

L'urbanisme commercial doit garantir la concurrence et par conséquent la transparence ainsi que la protection du consommateur et surtout éviter les disparités régionales et le grignotage de l'espace rural. Il doit assurer la bonne maîtrise de l'espace urbain.

1-La volonté de maîtrise de l'implantation des équipements commerciaux

L'intégration de l'urbanisme commercial au sein de la planification urbaine permet d'établir une maîtrise urbaine qui encourage la relance économique. Dans ce sens, le législateur tunisien dispose dans son CATU que : « *les grandes surfaces commerciales dont la base de construction, lors de leur édification ou après leur extension, dépasse 3000 mètres carrés ou dont la surface de base réservée à la vente dépasse 1500 mètres carrés, ne peuvent être implantées qu'à l'extérieur des limites des zones couvertes par des plans d'aménagement urbain et à une distance supérieure ou égale à cinq kilomètres à partir des limites de ces zones*¹ ». Ces équipements sont soumis à l'autorisation préalable.

Les dispositions de cet article s'appliquent lorsqu'il s'agit d'implanter un établissement commercial dans des zones non couverte d'un PAU. Dans ce cas, c'est le RGU qui s'applique. En effet, ce règlement s'applique dans toutes les zones non couverte d'un PAU.

En revanche, l'implantation d'un établissement commercial de grande surface à l'intérieur d'une zone couverte d'un PAU est résolue par les dispositions de ce plan. Toutefois, d'après cet article, il n'est pas possible d'implanter une grande surface commerciale à l'intérieur des zones couvertes d'un PAU. La solution est d'autant plus restrictive que les pouvoirs publics tendent à généraliser l'élaboration des PAU.

¹ Article 5 bis CATU.

Les centres commerciaux sont d'après la loi¹ « *tout espace ou immeuble comprenant un ou plusieurs étages, aménagé et composé de plusieurs locaux indépendants réservés à la commercialisation de divers produits et à la prestation de services* ». Cette loi exige que les centres commerciaux dont « *la base de construction dépasse 3000 mètres carrés lors de son édification ou après son extension ou dont la surface de base réservée à la vente dépasse 1500mètres carrée*² » soient soumis à une autorisation préalable³.

L'autorisation préalable à l'implantation de grandes surfaces et des centres commerciaux est délivrée sous forme d'arrêté du ministre chargé du commerce après consultation du ministre chargé de l'intérieur, ministre chargé de l'aménagement du territoire et du ministre chargé des affaires sociales⁴. Cette autorisation est délivrée au vu d'une EIE indiquant les répercussions éventuelles de l'implantation des dits surfaces sur leur environnement économique et social.

En pratique, l'implantation des centres commerciaux s'inscrit souvent dans le cadre de lotissements commerciaux. Dans de tels cas, une autorisation administrative est nécessaire si les seuils légaux sont atteints.

2- Le déséquilibre spatial de l'implantation des activités économiques

Selon le principe de la liberté de commerce, l'implantation des équipements commerciaux dépend de la volonté des entrepreneurs. Cependant, cette liberté n'exclue pas une régulation édictée d'une part, par les impératifs d'organisation du territoire et d'optimisation de la maîtrise de l'espace urbain d'autre part, par la nécessité de garantir une juste répartition entre les différentes formes d'activités commerciales confiée à l'urbanisme commercial.

Toutefois, l'urbanisme commercial en Tunisie ne semble pas obéir à cette logique. En effet, la conception spatiale commerciale reste nettement dominée par les petits commerces

¹ Article 10 de la loi n°2009-69 du 12 août 2009, relative au commerce de distribution, JORT n°65 du 14 août 2009 p2349 et suivants.

² Ibidem.

³ L'autorisation prévue par cet article est celle mentionnée dans l'article 11 bis CATU donc c'est celle des grandes surfaces commerciales.

⁴ Article 11 bis CATU

traditionnels¹. Quant aux équipements commerciaux de moyennes et grandes surfaces, ils ont enregistré une nette progression due à la libéralisation de l'activité.

Ensuite, l'implantation des équipements commerciaux entre les différentes régions connaît un déséquilibre entre les différents gouvernorats et régions. Tandis que la distribution moderne est plus répartie dans les grands gouvernorats², les petits commerces ont une présence plus importante dans les régions de l'intérieur, où ils dominent le paysage urbain.

À fin de limiter la concentration excessive des moyens sur les pôles forts, les politiques publiques sectorielles doivent orienter l'implantation des activités sur des territoires où les potentialités de développement sont insuffisamment exploités.

Pour arriver à cette finalité, il faut inciter les entreprises à développer des relations durables avec le territoire. Ceci suppose une participation active des entreprises à la conception du territoire puis à sa construction. Pour ce faire, les acteurs publics locaux doivent inscrire leurs actions dans une perspective de projet de développement qui implique une coordination des actions³.

La politique de l'État dans le domaine d'implantations des d'industrie a été destiné par l'ancien code d'investissement⁴ au développement des activités industrielles spécifiques aux zones rurales en retard de croissance qui se situe essentiellement « *dans l'arrière-pays par opposition à la façade maritime qui constitue traditionnellement la partie la plus spontanément dynamique du territoire tunisien* »⁵. Il s'agit d'une politique qui s'est d'abord réalisée à travers « *une orientation très volontariste des investisseurs publiques jusqu'à ce que l'évolution des idées en faveur du libéralisme économique ainsi que le développement*

¹ « Étude du plan directeur d'implantation des grandes et moyennes surfaces », phase 1, ministère du tourisme, commerce et de l'artisanat (Tunisie), OCT, COMETE, 2009, p5.

² 57% sont situés dans les trois gouvernorats de (Tunis, Nabeul, Sousse) et plus de 64% dans quatre gouvernorats en rajoutant Sfax

³ Boyon (J) : « Système productif, emploi et territoire », rapport de groupe de travail n°2, Économie et territoire, La documentation française, 1997, p232.

⁴ Code d'incitation aux investissements de 1993

⁵ Cabanis (A) : « Le développement industriel en zones rurales en Tunisie », publié en « Les politiques publiques de développement rural » contribution à la connaissance des expériences françaises et tunisienne sous la direction de Mohammed Ridha Ben Hammed et Jean Pierre Théron, Presse de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1999, p73.

des investissements privés conduisent à privilégier les aides complémentaires sous forme de déductions fiscales et primes promotionnelles¹ ».

À partir du nouveau code d'investissement de 2017, nous pouvons constater que la politique d' l'État vire vers une répartition plus équilibrée. Le législateur considère « **des projets d'intérêt national²** » ceux qui contribuent à la réalisation de l'un des priorités de l'économie nationale dont la réalisation d'un développement régional intégré et équilibré et la réalisation d'un développement durable³. Ces projets ont le droit à des incitations fiscales⁴.

Les incitations du développement régional concernent toutes les activités économiques prévues par la loi d'incitation aux investissements dont l'extraction et la mise en vente des matériaux extractives à leur état primaire, les services financiers et assurances, les opérateurs de communications, le commerce de gros et de détail, la promotion immobilière, la production et la distribution de l'électricité...

Une maîtrise urbaine efficace doit se baser sur une vision globale du territoire et une gestion concertée favorisant la participation des acteurs économiques concernés. Elle « **débouche alors sur un processus consensuel qui tend à maximiser le rôle de chaque activité dans la valorisation de ces atouts, mais aussi à réduire les éventuels impacts négatifs de certaines activités sur elles- même, sur d'autres ou sur les ressources attractives spécifiques locales⁵.** »

Une maîtrise urbaine durable doit chercher à réduire les disparités, les injustices et corriger le jeu du marché local. En plus, elle doit avoir pour objectif une économie nationale plus avertie et encourager les régions disposants d'atouts dans la compétition internationale d'en tirer le meilleur profit. En plus elle doit promouvoir les essentiels composants de l'activité

¹ Cabanis (A) : « Le développement industriel en zones rurales en Tunisie », publié en « Les politiques publiques de développement rural » contribution à la connaissance des expériences françaises et tunisienne sous la direction de Mohammed Ridha Ben Hammed et Jean Pierre Théron, Presse de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1999, p73-74.

² Pour qu'il soit considéré projet de priorité nationale, le projet doit satisfaire deux conditions ; un coût d'investissement supérieur ou égal à 50 millions de dinars et la création de 500 postes d'emploi pendant une période de 3 ans.

³ Article 1^{er} code d'incitation aux investissements .

⁴ Ces projets auront le droit à des incitations fiscales dans une limite de 10ans, de plus, une prime d'investissement dans la limite du 1/3 du coût d'investissement y compris les dépenses des travaux d'infrastructures et la prise en charge de l'état des dépenses des travaux d'infrastructures.

⁵ Boyon (J) : « Système productif, emploi et territoire », rapport de groupe de travail n°2, Économie et territoire, La documentation française, 1997, p233.

économique. Ainsi la promotion du transport favorise une activité économique durable (section 2).

SECTION 2 : LA PROMOTION DU TRANSPORT URBAINE POUR UNE ECONOMIE DURABLE

La situation en Tunisie dévoile un accroissement du nombre des habitants dans les villes littorales et les grandes villes par rapport à un décroissement de leur nombre dans les zones intérieures. Cette situation développe l'économie dans ces zones mais représente un handicap économique à l'intérieur du pays.

Face à cet accroissement de la population et de l'emploi dans les centres urbains, le transport se présente comme une solution pour garantir un minimum d'équilibre entre les régions.

Le transport est constitutif de l'espace urbain car il permet la mobilité des personnes et des biens entre les différents lieux¹. La notion de transport englobe et recouvre les différents modes de transport², ainsi que « les voies empruntées par ces différents moyens de transport, qui forment à l'intérieur des villes et entre les villes des réseaux plus ou moins denses et connectés³ ».

Le transport urbain est une nécessité pour toute relance économique équitable. En effet, les infrastructures de transports peuvent garantir le développement des régions défavorisées, du moins en améliorant l'accessibilité. La promotion du transport permet la compensation des retards du développement de certaines régions. L'accessibilité permet aux régions

¹ Pumain(D),Paquot(T),Kleinschmager(R) : « Dictionnaire de la ville et l'urbain », Économica, 2006, p285.

² La marche à pied, la bicyclette, l'automobile....

³ Pumain(D),Paquot(T),Kleinschmager(R), :« Dictionnaire de la ville et l'urbain », Économica, 2006, p 285.

désenclavées le dynamisme nécessaire. « De fait, il existe des corrélations entre le développement économique local et la présence d'infrastructure de transport¹ ».

Le transport urbain, dans les villes et entre les villes, est une activité organisée qui suppose des voies réservés aux déplacements. « *La question des interactions entre ville, transport et environnement est au centre de la problématique de la ville durable*² ». Le transport représente une valeur économique (sous-section 1), toutefois, il est sources de problèmes urbains (sous-section 2).

Sous-section 1 : Le transport comme une valeur économique

Il est impossible d'imaginer une économie forte et créatrice de valeur sans un système de transport urbain suffisamment développé et suffisamment efficace. Le secteur du transport urbain présente un pilier important pour le développement économique tunisien (1). En effet, il permet le rapprochement entre les différentes régions du pays, il atténue, le déséquilibre régional et garantit de meilleures conditions de circulation pour les citoyens à l'intérieur de la ville. En plus, il contribue à l'intégration de la Tunisie dans le circuit économique mondial (2).

1-Le transport a une valeur économique à l'échelle nationale

Le secteur du transport urbain joue un rôle primordial dans la concrétisation des objectifs et des choix de développement dans le soutien aux secteurs productifs et le renforcement de leurs capacités concurrentiels, ainsi que dans l'amélioration du niveau de vie des citoyens par sa contribution dans la création de la valeur ajoutée et l'investissement. En plus, les transports

¹ Bayon (J) : « Système productif, emploi et territoires », rapport de groupe de travail n°2, Économie et territoire, La documentation française, 1997, p206.

² Pumain(D),Paquot(T),Kleinschmager(R), :« Dictionnaire de la ville et l'urbain », Économica, 2006, p 285.

constituent un secteur économique important car ils contribuent directement et indirectement à la création d'emplois¹.

Le développement du transport urbain permet d'une part la promotion des régions défavorisées et d'autre part l'accès satisfaisant à tout citoyen à des services publics. Il existe certainement une relation importante entre infrastructure de transport et développement local.

Pour assurer un transport durable en Tunisie, il faut, assurer la diversité et l'occupation des territoires, cela suppose de prendre en considération les qualités d'accessibilité et de desserte des différentes parties de la ville pour choisir les lieux d'implantation d'éventuels projets urbains². Également, il faut vérifier l'adéquation des niveaux de desserte par mode au tissu existant et l'adapter si nécessaire.

De plus, il faut faciliter l'intégration urbaine des populations par une politique des déplacements qui permet à tous les habitants d'accéder aux services et avantages de la ville et cela à des conditions de coûts acceptables pour les différentes catégories de population. Puis, il faut veiller à une utilisation économe et valorisante des ressources, il s'agit d'encourager l'usage de modes économes en énergie et de préserver les milieux³ et les ressources⁴.

Pour atteindre ces objectifs, la Tunisie a opté depuis les années 90 pour la libéralisation et la réglementation du marché dans le secteur du transport, afin d'améliorer leur efficacité et leurs performances. Ainsi, dans un souci de bien-être du citoyen et dans le but d'ancrer les principes du développement durable, le transport collectif urbain a connu un effort de libéralisation pour augmenter l'offre privée sur certaines lignes du grand Tunis⁵, il a fait l'objet d'un programme d'amélioration de la qualité et la sécurité avec notamment, l'amélioration des conditions d'accueils et une meilleure précision des horaires et de la fréquence des voyages. Malgré, ce renforcement qualitatif et quantitatif, le secteur de

¹ Fialaire (J) : « les stratégies du développement durable », le Harmattan, 2008, p 100.

² Il faut prendre en considération les différentes activités, les modes de vie des quartiers exemple habitat résidentiel, zone commerciale...

³ Par la préservation des composants du milieu : eau, air, sols, écosystèmes.

⁴ La préservation des ressources englobe la préservation des énergies renouvelables, espaces.

⁵ Durant le 10^{ème} plan de développement.

transport collectif des personnes a connu une régression due à l'évolution rapide du parc des voitures particulières¹.

2-Le transport comme une valeur économique à l'échelle internationale

Le développement du transport qu'il soit urbain ou périurbain, de personnes ou de marchandises permet de créer une dynamique au sein de ces espaces en leur permettant d'effacer les frontières du développement économique et de l'épanouissement social. Ainsi, en signant un accord de libre échange avec l'union européen, la Tunisie entend promouvoir un développement économique mondialisé, basé sur une ouverture des frontières nationales dans un esprit de partenariat mondialisé. Dans ce même ordre d'idées, il est à rappeler que la coopération peut prendre un aspect régional associant les villes de l'union européen à des villes des pays partenaires méditerranéenne. Cela bien sûr pour assurer des objectifs de développement économique des villes en permettant une cohésion sociale.

Pour atteindre ces finalités, il ne faut pas négliger le transport, au contraire il faut établir une politique adéquate qui vise tout le territoire urbain national sans oublier d'établir le transport international qui facilite l'ouverture vers les autres continents et par la suite promouvoir l'économie du pays.

Nous pouvons déduire de ce qui précède que le transport urbain est une composante essentielle de l'activité économique, à la fois comme secteur à part entière et comme facteur de production de la part des autres secteurs économiques². Toutefois, les répercussions du transport sur l'environnement sont nombreuses. Allant de la pollution atmosphérique dans les zones urbaine jusqu'au problème de gestion des déchets, le transport est une source de problèmes urbains.

¹ Diagnostic analytique du développement durable dans les secteurs de l'industrie, du tourisme de l'agriculture et du transport », MEDD, 2009, p 116.

² « Vers un développement durable, indicateurs d'environnement », OCDE, 1998, p85.

Sous-section2 : Le transport source de problèmes urbains

Un système de transport efficace est une condition nécessaire à toute maîtrise urbaine. Les retombées positives des systèmes de transport ne sont pas sans inconvénients. Le transport est « *une des causes essentielles de mauvaise qualité de vie*¹ ». Il dévoile un impact négatif sur la qualité de vie (1) qui nécessite des solutions (2).

1-L'impact du transport urbain sur la qualité de vie

Les villes tunisiennes, manquent de commodités primaires à toute vie urbaine. C'est le cas concernant la voirie routière et le réseau de transport collectif.

Le transport cause une dégradation sensible de la qualité de vie urbaine liée à la pollution de l'air, au bruit et aux accidents. De même, il pose le problème des embouteillages qui représentent « *des phénomènes classiques, acceptés comme tels avec leurs conséquences négatives : impossibilité de circuler ou retard pour les véhicules de sécurité, perte de temps et de carburant, pollution atmosphérique accéléré et à effet lointains (pluies acides) stress de conducteurs allant jusqu'à la violence aveugle comme sur certaines autoroutes*² ».

Les problèmes les plus aigus sont ceux des voies d'accès (ponts, tunnels, échangeurs principaux) et les artères anciennes faiblement dimensionnées sont les zones les plus exposées à l'asphyxie qui peut durer de quelques heures à une journée entière.

Le transport est un vecteur principal du développement urbain. Il permet la mobilité des personnes, des biens, de l'information. Cependant il présente des problèmes urbains qui sont souvent difficiles à résoudre ; des problèmes liés directement à l'impact du transport sur la vie des citoyens, l'encombrement, la sécurité, l'occupation des superficies, les problèmes environnementaux qui ont des résultats à long terme sur la santé des citoyens.

¹ Viard (C) : « la croissance des nuisances routières : une source d'inégalité non reconnues », RJE, 2003, n°3, p290

² Pellier (J), Deflante (CH) : « villes et urbanisme dans le monde », Masson & Arman Collin Editeurs, 1997, p 172, 173.

En plus il présente des problèmes d'équilibre social due à la dégradation de la qualité de vie dans les zones de congestion urbaine dont il faut assurer, la circulation fluide et la concentration dans les lieux centraux fortement fréquentés, entre la volonté de créer un meilleur paysage et celui défiguré malgré toutes les volontés d'intégration, entre les résultats obtenus et le cout de réalisation...

De même, le transport urbain a des conséquences environnementales sur la vie des citoyens, en effet, il contribue à l'émission des polluants atmosphériques qui ont d'abord un impact négatif sur l'environnement et sur la santé.

Ces problèmes seront résolus par des lois répressives qui doivent être appliqués et par des études urbaines qui fixent le degré du danger sur la santé du citoyen, donc des solutions juridiques et politiques. Le problème économique ayant un rapport avec la relance économique du pays, on doit prévoir aussi des solutions économiques.

2-Les solutions à ces problèmes

Une maîtrise urbaine rationnelle doit mettre l'accent sur une qualité de transport urbain plus respectueuse des principes du développement durable et de la dimension humaine de la mobilité. Le transport urbain doit évoluer dans une logique de durabilité comme pour les autres secteurs économiques. En effet, « ***est considéré durable tout système de production qui soit à la fois économiquement soutenable, socialement équitable et respectable de l'environnement***¹ ».

Nous ne pouvons pas parler d'une relance économique et d'une maîtrise urbaine si on a des problèmes de transport. En effet, la politique du transport est au cœur de toute politique de gestion de l'espace urbain puisqu'il est difficile d'accepter qu'une ville puisse remplir ses fonctions sans favoriser l'accès à son espace qui s'établit par le transport. Le transport adéquat présente une réussite économique.

Sur le plan urbain, pour garantir plus d'intégrité et d'harmonie entre l'espace urbain et ses périphéries, il faut d'abord établir une politique du transport adéquate, qui favorise à la fois la sécurité, la rapidité des déplacements tout en tenant compte des impératifs écologiques. Le souci essentiel est d'assurer une infrastructure de réseau suffisamment performante pour

¹ Diagnostic analytique du développement durable dans les secteurs de l'industrie, du tourisme de l'agriculture et du transport », MEDD, 2009, p 110

qu'elle puisse absorber et traiter tous les flux générés par la vie urbaine et en même temps répondant au souci du développement durable.

Le problème de la circulation est un problème majeur dans la plupart des villes. Il est traité, généralement par des biais techniques et économiques par la multiplication des voies de circulation dans les villes et l'élargissement de celles existantes, par le développement du transport collectif, par des critiques de l'utilisation de la voiture individuelle en incitant le covoiturage, par la multiplication des rues piétonnes ou encore par l'aménagement des parkings privés....

Le législateur tunisien a prévu une loi cadre relative à l'organisation du transport terrestre¹ qui définit le transport terrestre comme étant « *tout transport effectué entre deux points situé sur le territoire national par un moyen de transport routier ou ferroviaire*² ». D'après cette loi, l'objectif du système de transport terrestre est de satisfaire les besoins des personnes en transport dans les meilleures conditions économiques et sociales possibles pour la collectivité nationale notamment en terme de sécurité de coût et de protection de l'environnement³.

Pour atteindre ces objectifs, l'État et les autorités compétentes contrôlent le bon fonctionnement du transport terrestre. En plus, ils doivent élaborer et mettre en œuvre avec la participation des parties concernés une politique globale dans ce domaine et ce dans le cadre des plans de développement économique et social⁴.

Ensuite, le président de la commune assure la réglementation de la circulation, l'hygiène et la sureté des routes dépendant du domaine public de l'État à l'intérieur du périmètre communal ainsi que celle relative à la voirie de la commune⁵. Il s'agit d'une compétence de droit commun des autorités en charge des villes. Le président de la commune peut interdire la circulation de certains véhicules dans certaines voies ou à certaines heures, limiter la vitesse de circulation, d'orienter le flux de circulation...

Les solutions peuvent aussi être avec des études prospectives qui traitent le problème comme la « *mise en place de plans de développement municipaux accompagnés des programmes*

¹ Loi n°2004-33 relative à l'organisation du transport terrestre, JORT n°32 du 20/4/2004.

² Ibid, article 1^{er}.

³ Ibid, article 2.

⁴ Ibid, article 3

⁵ Article 75 de la loi n°75-33 portant promulgation de la loi organique des communes, JORT n°34 du 2/5/1975.

d'investissement communaux qui prévoient prioritairement la construction ou la réfection des routes et des trottoirs¹ ».

Sur le plan environnemental, il faut renforcer le réseau de contrôle de l'air en vue de mieux détecter les lieux et les moments de pollution pour pouvoir réduire les émissions nocives à la santé et la réduction des gaz à effet de serre dont le secteur du transport est la principale cause. Grâce à des lois dissuasives et aux actions d'amélioration menées dans tout le pays, les émissions de polluant par les différents moyens de transports urbains ont tendance à diminuer².

De plus, il faut assurer la santé publique, il ne suffit pas de réduire les effets néfastes des nuisances produites par les déplacements sur la santé des citoyens, mais aussi de permettre l'accès aux services et établissements de soins pour l'ensemble de la population.

Enfin, il faut organiser la gestion des territoires, comme pour les autres politiques sectorielles, la politique des déplacements est également concernée par cette question. Malgré les récents progrès de l'intercommunalité en Tunisie, il n'est pas rare que les périmètres du projet ne correspondent pas aux structures administratives et politiques existantes. La superposition des périmètres de compétence peut être source d'incohérence entre les différentes politiques sectorielles. Dans une approche de mobilité durable, l'articulation entre les différents niveaux ou structures est donc indispensable³.

Une relance économique ne concerne pas seulement le développement économique créant une dynamique à la ville, elle nécessite aussi la promotion de la nature pour un développement économique durable (chapitre 2).

¹ Voir huitième plan, p175.

² Diagnostic analytique du développement durable dans les secteurs de l'industrie, du tourisme de l'agriculture et du transport », MEDD, 2009, p 117.

³Ibid, p 112

CHAPITRE 2 : LA PROMOTION DE LA NATURE POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE

Le patrimoine naturel a un double aspect ; un aspect écologique et un autre économique. Les deux sont reliés. La conservation du patrimoine naturel permet une meilleure exploitation économique des ressources et inversement l'exploitation économique permet de dégager les moyens les plus importants pour la conservation¹.

La perspective de la durabilité de la nature implique son amélioration continue et la valorisation de ce patrimoine afin de générer de nouvelles ressources renouvelables pour le futur. Ceci nous ramène vers la dimension économique durable qui permet en même temps, la protection de la nature et son exploitation économiquement.

Une relance économique nécessite d'une part la promotion d'un tourisme durable (section 1) et d'autre part une gestion durable de l'énergie (section 2).

¹ Marrakchi Hammami (A) : « L'intégration du concept de développement durable dans l'ordre juridique tunisien », thèse pour le doctorat sous la direction de Mr le Professeur Moussa Fadhel, fsjpst, 2007, p 164.

SECTION 1 : LA RELANCE ECONOMIQUE A TRAVERS LE TOURISME DURABLE

La nature est partout en zone urbaine et elle enchâsse la ville, l'agriculture, le littoral, la forêt, les parcs naturels, les sites archéologiques et historiques, côtoient dans la plupart du temps l'urbain. Ces milieux naturels présentent des zones sensibles qui méritent une protection bien spécifique. De plus, ce sont des milieux favorables pour toute activité touristique.

Toute maîtrise urbaine durable doit concilier entre ces activités favorisant une relance économique et la nature qui nécessite une protection mais qui présente la matière première de ce développement économique.

Le tourisme représente, de nos jours, l'un des secteurs dont la croissance est la plus rapide. Il est un élément important dans l'économie du pays. Il contribue à l'élévation du niveau de vie en augmentant et en élargissant les possibilités d'emploi crée dans le domaine des loisirs¹. Toutefois, la croissance rapide du tourisme a provoqué une certaine dégradation de l'environnement.

Il convient aux gouvernements et aux CPL de s'assurer que l'environnement soit d'un côté, maintenu dans un état qui correspond aux besoins des touristes, des indigènes et des intérêts nationaux, et de l'autre côté qu'il repousse la relance économique

Cette problématique s'articule autour de deux axes ; d'une part, les mesures de protection de la nature présentant un pilier pour la relance économique (sous-section 1) d'autre part, l'intégration de nouvelles alternatives touristiques dans l'économie tunisienne (sous-section 2).

¹ « L'impact du tourisme sur l'environnement », rapport général, OCDE, Paris, 1980, p7

Sous-section 1 : La protection de la nature : un pilier de la relance économique

L'activité touristique dans laquelle la Tunisie s'est engagée depuis une quarantaine d'années a été concentrée essentiellement sur le développement d'un tourisme balnéaire de masse. De plus, la Tunisie est un pays riche de point de vue culturel. Ainsi, toute relance économique en Tunisie doit se baser sur la promotion d'une part, du tourisme balnéaire (1) et d'autre part du tourisme culturel (2).

1-La promotion du tourisme balnéaire

Le littoral est la matière première de toute activité touristique balnéaire. Il peut être défini en tant que « *la zone de contact qui concrétise la relation écologique, naturelle et biologique entre la mer et la terre et leurs interactions directes et indirectes*¹ ». De même, il peut être défini comme « *l'ensemble des espaces et territoires relevant d'une forte interaction terre /mer du point de vue à la fois physique, économique et social*² ». Le littoral en Tunisie s'étend sur près de 1300 km dont 600 km de plages sablonneuses.

Les modes de développement de l'activité touristique balnéaire ont privilégié l'octroi des meilleures zones littorales à l'activité touristique entraînant souvent dans plusieurs régions littorales, certaines formes de dégradation naturelles et de rupture des équilibres écologiques. En effet, cet espace a subi l'implantation de nombreuses activités économiques, infrastructures de transport et établissement humains. Il est devenu récepteur de pollution

¹ Article 1^{er} de la loi n°95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'APAL JORT n°61 du 1^{er} août 1995; d'après ce texte « La protection environnementale concerne notamment :

1 - Le rivage de la mer, les plages, les sebkhas, les dunes de sable, les îles, les falaises et les différentes composantes du domaine public maritime à l'exception des forteresses et autres ouvrages de défense.

2 - Les zones intérieures dans des limites variables selon le degré d'interaction climatique, naturelle et humaine entre elles et la mer, tels que les forêts littorales, les estuaires, les caps marins et les zones humides littorales. »

² Benoit (G), Comeau (A) : « Méditerranée, les perspectives du plan bleu sur l'environnement et le développement », Edition l'Aube et Plan Bleu, 2005, p301.

terrestre et maritime. Il est soumis à des pressions multiples (A) nécessitant une protection spécifique (B)

A- L'impact du tourisme balnéaire sur le littoral

Le tourisme tunisien se caractérise par une forte spécialisation autour d'un tourisme misant sur le soleil, le sable et la mer. Il est principalement orienté vers le littoral. Or cet espace subit une forte pression urbanistique et touristique, près de 67% des habitants des zones urbaines résident sur le littoral¹. *« Le tourisme est principal pourvoyeur d'emplois et de devises. Il n'est pas, dès lors, simple de l'endiguer, ni de le placer dans une perspective de développement durable pour éviter qu'il continue de contribuer à l'aggravation de l'érosion des plages »*². Les aménageurs urbains et touristiques ont été souvent à l'origine de plusieurs dégradations du littoral par des implantations non respectueuses des spécificités du littoral et son équilibre. En effet, la réalisation des aménagements aux abords du littoral nécessite la multiplication des voies d'accès au rivage, la création des zones de stationnement à proximité immédiate de la mer. Ces aménagements constituent une menace pour la préservation d'écosystème fragile et la qualité des paysages.

En plus, cette masse d'habitants et de touristes localisés sur le littoral a des conséquences intéressantes sur le milieu naturel, économique et social.

Concernant les impacts environnementaux, l'activité touristique consomme de plus en plus d'espace naturel. En plus, la surpopulation estivale sur les communes littorales entraîne une augmentation des rejets (déchets, eaux usées) qui se traduisent notamment par des pollutions des eaux territoriales entraînant ainsi des déséquilibres biologiques. De même, l'érosion des plages présente un problème majeur qui a pris de l'ampleur et qui s'aggrave d'un jour à l'autre, il est dû à l'augmentation de pressions exercées par l'homme notamment à travers l'habitat anarchique.

Toutes ces atteintes à l'environnement nécessitent des mesures de protection pour la préservation du littoral et la promotion de ses objectifs économiques (b)

¹ TAP le 9/6/2015, paru dans direct info, web manager center, www.directinfo.webmanagercenter.com/2015/06/09/tunisie-donnees-chiffrees-dans-le-domaine-de-lamenagement-territorial-et-urbain/

² Ben Salah (H) : « La protection du littoral ; données nationales et effort international », publié dans « La protection du patrimoine naturel et mondialisation », sous la direction de Mohammed Ridha Ben Hammed et Jean Théron, Presse de l'Université des sciences sociales de TOULOUSE, p265.

B-La protection du littoral

Face à ces problèmes, le législateur tunisien a recouru à une législation rigoureuse. En effet, une zone littorale ne peut être fixée que par décret du président de la république sur proposition du ministre chargé de l'environnement¹.

La notion de littoral a été utilisée pour la première fois dans le droit tunisien, dans l'article 25 CATU qui a prévu des règlements spécifiques pour sa protection², en raison de ses caractéristiques naturelles, architecturales ou esthétiques ou de sécurité³.

La protection juridique doit gérer les conflits générés par les activités souvent contradictoires exercés sur le littoral. D'une part, elle doit parvenir à protéger les équilibres biologiques et écologiques du littoral et ses abords. D'autre part, elle doit garantir le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau.

La protection juridique du littoral se manifeste par un ensemble de réglementation qui limite la construction aux abords du littoral. Il s'agit de l'article 25 CATU et de la loi relative au droit public maritime⁴. Par une lecture combinée des deux textes il ressort trois figures :

1)- La première situation celle où il existe en même temps un décret de délimitation du domaine public maritime et un PAU approuvé. Dans ce cas, la distance minimale de construction est de 25m⁵.

Cette distance peut être réduite dans certains cas très précis et suivant des procédures exactes ; il s'agit du cas où il est nécessaire d'harmoniser le tissu urbain situé sur le front de mer. Dans ce cas, il faut un décret pris sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé de l'environnement. Cette situation

¹ Article 1^{er} de la loi n°95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'APAL. JORT n°61 du 1^{er} août 1995.

² Ferchichi (W) : « Du littoral à la zone côtière : la nécessité de la gestion intégrée », RTD, n°36, CREA, p 45.

³ Article 25 CATU

⁴ Loi n°95-73 du 24 juillet 1995 relative au domaine public maritime, JORT n°61 du 1^{er} août 1995 tel que modifié par la loi n°2005-33 du 4 avril 2005 relative au domaine public maritime, JORT n°27 du 5/4/2005.

⁵ D'après l'article 25 alinéa 3 CATU : « Cependant, dans les zones couvertes par un plan d'aménagement approuvé, il est interdit de construire à une distance fixée en fonction des particularités de chaque zone sans qu'elle soit, en aucun cas, inférieure à vingt cinq mètres à partir des limites du domaine public maritime et des limites des composantes du domaine public hydraulique prévues à l'alinéa premier du présent article. »

connait une limite en ce sens que cette distance ne doit pas porter atteinte au droit de passage relatif au domaine public maritime¹.

2)- La deuxième situation celle où il existe un décret de délimitation du domaine public maritime mais pas de PAU. Dans ce cas, la distance minimale est de 100m à partir des limites du domaine public maritime et les limites des composantes du domaine public hydraulique comme les lacs et les sebkhas² ainsi que par rapport aux petits cours d'eau traversant les zones urbaines³.

Cette situation nécessite un décret sur proposition du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé de l'agriculture⁴. Elle nécessite aussi que cette réduction ne doit porter atteinte, en aucun cas « *au droit de servitude du franc bord prévu par l'article 40 du code des eaux*⁵ ».

3)- La troisième situation celle où il n'existe pas de décret de délimitation. Dans ce cas, s'il n'y a pas de PAU et c'est au règlement général d'urbanisme de régler la situation ; s'il y a un PAU, ce dernier ne peut prévoir de zone constructible qu'à 200m à partir de la limite des plus hautes eaux⁶. Cette distance peut être augmentée si la nécessité du littoral l'impose, comme c'est le cas des zones menacées d'érosion maritime ; mais cela ne peut être que par un décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du ministre chargé de l'environnement et de l'aménagement du territoire⁷.

¹ Ibid, article 25 alinéa 4: « Toutefois, au cas où il est nécessaire d'harmoniser le tissu urbain situé sur front de mer, cette distance peut être réduite par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé de l'environnement, sans que la réduction de cette distance ne porte atteinte, en aucun cas, au droit de passage prévu par l'alinéa premier de l'article 17 de la loi n° 95-73 du 24 juillet 1995 relative au domaine public maritime ».

² Ibid, article 25 alinéa 1^{er} : « Il est interdit de construire dans les zones non couvertes par un PAU approuvé, et ce, à une distance inférieure à cent mètres à partir des limites du domaine public maritime et des limites de quelques composantes du domaine public hydraulique en l'occurrence les lacs, les sebkhas qui ne sont pas en communication naturelle et en surface avec la mer, les canaux de navigation, les cours d'eau et les retenus établies sur les cours d'eau. »

³ Ibid, article 25 CATU alinéa 5.

⁴ Ibidem

⁵ Ibidem.

⁶ Chikhaoui (L) : « l'écologie urbaine », annales des sciences juridiques, FSJEGJ, 2007, p 63.

⁷ D'après l'article 25 alinéa 2 : « Cette distance peut faire l'objet d'une extension dans les zones menacées d'érosion maritime ou d'inondation et chaque fois que la protection du littoral ou celle du domaine public hydraulique l'exige, et ce, par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de l'agriculture. »

Ces réglementations ne s'appliquent pas dans certains cas ; il s'agit des équipements publics et entreprises économiques dont l'activité exige la proximité du rivage de la mer ou de la proximité des composantes du domaine public hydraulique, l'implantation de ceci doit être soumise à une autorisation du ministre chargé de l'urbanisme après avis du ministre chargé des domaines de l'État, du ministre de l'environnement et du ministre chargé de l'agriculture¹. De même, ces réglementations ne s'appliquent pas dans le cas des ouvrages nécessaires à la sécurité de la navigation maritime et aérienne, à la défense nationale ou à la sécurité publique.

La protection se manifeste aussi, par les ordres de police du domaine public maritime, en effet, le législateur tunisien accorde aux autorités administratives compétentes le droit d'édicter des mesures d'ordre pénal afin de préserver l'intégrité matérielle du domaine public maritime et l'usage auquel il est affecté.²

Pour protéger le littoral, le législateur tunisien ne se contente pas de la protection législative, il majore sa protection par la création de l'APAL³. Il s'agit d'une agence créée par l'État⁴ pour exécuter sa politique dans le domaine de la protection et l'aménagement du littoral. De même, elle doit procéder à la protection du domaine public maritime contre les empiètements et les occupations illicites.

L'APAL a pour mission « *la gestion des espaces littoraux et le suivi des opérations d'aménagement et de veiller à leur conformité avec les règles et les normes fixées par les lois et règlements en vigueur relatifs à l'aménagement de ces espaces*⁵ ». Elle est chargée aussi de la gestion des concessions et des occupations temporaires du DPM. Dans ce sens, elle peut « *bénéficier selon le cas du transfert de la gestion ou de l'affectation de parties du domaines publics ou privés de l'État ou du domaine public soumis au régime forestier qui constituent des espaces naturels ou libres nécessitant la protection*⁶ ».

Cependant, dans les zones couvertes par un plan d'aménagement approuvé, il est interdit de construire à une distance fixée en fonction des particularités de chaque zone sans qu'elle soit, en aucun cas, inférieure à vingt cinq mètres à partir des limites du domaine public maritime et des limites des composantes du domaine public hydraulique prévues à l'alinéa premier du présent article.

¹ Ibid, article 25 ter (nouveau, ajouté en 2003).

² Moussa (S) : « La protection de l'environnement sur le domaine public maritime », actualité juridique, n°11, 1997, p 117.

³ Loi n°95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'APAL. JORT n°61 du 1^{er} aout 1995.

⁴ Sous la forme d'un établissement public à caractère non administratif

⁵ Article 3 de la loi n°95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'APAL. JORT n°61 du 1^{er} aout 1995

⁶ Ibid, article 6.

En plus, l'APAL peut transférer l'exploitation des espaces aménagés à un établissement public ou privés ou une association autorisée. Cette exploitation se fait dans le cadre d'un accord qui fixe les droits et les obligations des deux partenaires et notamment la contre partie financière et sur la base d'un cahier des charges qui fixe les usages, les modes de gestion et de préservation et les travaux autorisés. Pour assurer sa mission, l'APAL procède à « ***la régularisation et l'apurement des situations foncières existantes***¹», ce qui nécessite l'acquisition de terrains nécessaires. Le législateur a prévu deux moyens : l'achat à l'amiable et l'expropriation.

Afin d'assurer pleinement et convenablement ses missions, les actions de l'APAL doivent se baser sur des informations actualisées et sur un réseau d'indicateur pertinents, fiables et faciles à suivre. Pour cette raison, un observatoire du littoral a été mis en place depuis 1997, par l'APAL, chargé principalement de la collecte et la mise à jour de l'information sur le littoral ainsi que le suivi et le contrôle des écosystèmes littoraux dans une optique de facilitation de la prise de décision. Il joue un rôle primordial dans la prise de décision concernant les opérations d'aménagement et de planification et cela par le biais de la compilation de l'information qu'il détient et de ses indicateurs de suivi.

De plus, le ministère du tourisme a créé d'autres établissements sous sa tutelle pour la promotion de l'activité touristique. Il s'agit de l'AFT² créée dans un but de favoriser l'infrastructure nécessaire pour les sites touristiques et l'ONTT³ qui a pour mission de développer le secteur touristique et règlementer l'activité touristique.

La recherche de la durabilité nécessite l'intégration des actions de protection de la nature dans le développement économique pour promouvoir en même temps l'écologique et l'économique. Le tourisme est le pilier de l'économie qui relie les deux domaines. Le tourisme peut être balnéaire lié avec la mer ou culturel lié à la terre (2).

¹ Article 3, *ibid.*

² Agence foncière de Tourisme, créée par la loi 73-21 du 14 avril 1973 relative à l'aménagement des zones touristiques industrielles et d'habitat, JORT n° 15 du 17 au 20 avril 1973.

³ Office national de tourisme tunisien, créé par le décret n°56-169 du 21 juin 1956 portant création d'un office de tourisme et d'un conseil supérieur de tourisme, JORT n° 51 du 26/6/1956 et complété par le décret n°57-12 du 10 janvier 1957 portant création d'un office de tourisme JORT n°4 du 11/1/1957, ses attributions ont été organisés par le décret n° 76-977 du 11 novembre 1976 fixant les attributions et les modalités de fonctionnement de l'ONTT, JORT n°71 du 19/11/1976, tel que modifié par le décret n°83-930 du 13 octobre 1983 fixant attributions et les modalités de fonctionnement de l'ONTT, JORT n°66 du 18/10/1983 et le décret n°86-89 du 8 janvier 1986 fixant attributions et les modalités de fonctionnement de l'ONTT, JORT n°4 du 21/1/1986.

2-Le tourisme culturel : la protection du patrimoine culturel

Le tourisme culturel représente une occasion de découverte du patrimoine culturel à la fois héritage du passé mais aussi tel que vécu actuellement. Il est reconnu comme une force positive qui favorise la conservation du patrimoine naturel et culturel. Le tourisme peut *« saisir les caractéristiques économiques du patrimoine et les utiliser pour sa conservation en créant des ressources¹ »*. Il représente *« un enjeu économique essentiel pour de nombreux pays et de nombreuses régions et peut être un facteur important de développement lorsqu'il est géré avec succès² »*.

La Tunisie a connu dans son histoire des influences culturelles très variées. On y trouve de nombreux sites d'une grande diversité et richesse et dont plusieurs sont inscrits dans le Patrimoine mondial de l'humanité. Il s'agit de l'héritage phénicien³, romain et byzantin⁴, civilisation berbère⁵ patrimoine arabo- musulman⁶, héritage colonial français (Tunis). Toutefois, les sites tunisiens ne jouissent pas d'une renommée aussi importante au niveau international contrairement à l'Égypte et la Turquie. En effet, les sites tunisiens manquent d'entretien. En plus, ils éprouvent une absence de service d'accueil et une faiblesse des outils d'intégration.

Pour donner une importance au tourisme culturel, il faut en premier lieu protéger notre patrimoine culturel (A) puis le valoriser (B).

¹ La charte international du tourisme culturel ; la gestion du tourisme aux sites de patrimoine significatif », adoptée par ICOMOS, à la 12^{ème} assemblée générale au Mexique, octobre 1999.

² Ibidem

³ Carthage

⁴ El jem, dogga

⁵ Matmata

⁶ Kairouan, Sfax, Sousse

A- La protection des sites culturels

Concernant la protection du patrimoine culturel, le législateur tunisien leur consacre tout un code¹. D'après ce code, le patrimoine culturel Tunisien contient le patrimoine archéologique, historique ou traditionnel², les sites culturels³, les ensembles historiques ou traditionnels⁴, et les monuments historiques⁵.

La protection nécessite avant tout l'identification. Elle est l'étape la plus difficile car ces définitions ne permettent pas de dégager les critères d'identification des monuments en tant que catégorie patrimoniale. En effet, l'intérêt artistique ou esthétique ou traditionnel, sont des critères très souples qui ne facilitent pas la qualification juridique. Le législateur fait, alors, référence à la valeur nationale ou universelle que doit présenter la protection et la conservation. Cependant, ce critère peut permettre une identification plus sélective dans la mesure où il ne présente pas une valeur locale ou régionale.

Ces ensembles historiques et traditionnels, seront ensuite, déterminés et délimités pour être érigés en secteurs sauvegardés, et ce par un arrêté conjoint du Ministre chargé de l'Urbanisme et du Ministre chargé du Patrimoine pris en proposition de celui-ci. Le dit arrêté est pris après avis des collectivités locales concernées et de Commission Nationale du Patrimoine. L'arrêté portant création et délimitation du secteur sauvegardé est publié au JORT.

L'identification et délimitation des sites permettent de les protéger par les moyens juridiques.

¹ Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels. Le législateur spécifie chaque catégorie du patrimoine tunisien par un chapitre

² Définit par l'article 1^{er} code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels. : « Est considéré patrimoine archéologique, historique ou traditionnel tout vestige légué par les civilisations ou les générations antérieures, découvert ou recherché, en terre ou en mer qu'il soit meuble, immeuble, document ou manuscrit ou autre en rapport avec les arts, les Sciences, les croyances, les traditions, la vie quotidienne, les événements publics ou autres datant des époques préhistoriques ou historiques et dont la valeur nationale ou universelle est prouvée.

Le patrimoine archéologique, historique ou traditionnel fait partie du domaine public de l'État à l'exception de celui dont la propriété privée a été légalement établie.

³ Ibid, article 2 : «Sont considérés « Sites culturels » les sites qui témoignent des actions de l'homme ou des actions conjointes de l'homme et de la nature, y compris les sites archéologiques qui présentent du point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition, une valeur nationale ou universelle »

⁴ Ibid, article 3: « Sont considérés ensembles historiques et traditionnels « les biens immeubles, construits ou non, isolés ou reliés, tel que les villes, villages et quartiers qui, en raison de leur architecture, de leur unicité de leur harmonie ou de leur intégration dans leur environnement, ont une valeur nationale ou universelle quant à leur aspect historique, esthétique, artistique ou traditionnel »

⁵Ibid, l'article 4 : « Sont considérés monuments historiques, les biens immeubles construits ou non, privés ou relevant du domaine public, dont la protection et la conservation présentent du point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition, une valeur nationale ou universelle ».

La protection juridique des monuments historiques et des sites archéologiques commence par un arrêté de protection pris par le ministre chargé du patrimoine sur sa propre initiative ou à l'initiative de toute personne ayant intérêt et après avis de la commission nationale du patrimoine. L'arrêté de protection peut s'étendre aux abords des monuments historiques qu'ils soient immeubles nus ou bâtis, publics ou privés, et dont la conservation est nécessaire pour la protection et la sauvegarde de ces monuments¹.

La protection juridique s'étend à l'interdiction de la construction aux abords des sites archéologiques, des monuments historiques qui doit être dans la limite de 200 mètre à partir du site ou du monument². Ce qui signifie que toute construction ou toute demande de permis de bâtir dans un rayon de 200 mètres à partir d'un site ou un monument est soumis à des règles rigoureuses. Ainsi, le délai dans lequel le président de la municipalité ou le gouverneur, selon le cas, doit répondre à la demande de l'autorisation de bâtir s'étend à 90 jours si la construction projetée se situe dans la limite de 200 mètres autour des sites culturels et archéologiques, des zones de sauvegarde, des monuments historiques³. De plus, l'arrêté de protection est assimilé à une mesure conservatoire imposant la soumission de tout travail de restauration ou de réparation ou l'adjonction ou de reconstruction affectant les immeubles protégés et toutes autres opérations touchant l'usage du sol à l'obtention d'une autorisation préalable auprès du ministère chargé du patrimoine⁴. Enfin, le législateur soumet, de même, tous les travaux d'infrastructure (réseaux électriques, téléphone, conduite d'eau) destinés à ses zones ainsi que la pose de tout moyen publicitaire à caractère commercial à l'autorisation préalable du ministère chargé du patrimoine⁵.

Par mesures de sécurité et de protection extrême contre toute tentative de contravention de la législation liée au patrimoine culturel, le législateur tunisien prévoit une sanction. Il s'agit de **« la mise en demeure adressée au propriétaire d'un monument historique qui refuse d'entreprendre les travaux nécessaires à sa conservation⁶ »**. de même, il prévoit **« le recours par l'État à l'exercice d'un droit de priorité à l'achat en cas de vente d'un bien**

¹ Article 26 CATU

² Article 69 CATU, alinéa 5.

³ Article 69 CATU, ce délai est de 45 jours dans les constructions non soumises à une réglementation spéciale

⁴ Article 11 concernant les sites culturels, article 20 concernant les secteurs sauvegardés et article 28 concernant les monuments historiques.

⁵ Article 9 (sites culturels), article 18 (secteurs sauvegardés), article 30 (monuments historiques)

⁶ Labidi (A) : « la protection des biens culturels en Tunisie », actualité juridique tunisienne, n°11, 1997, p55.

culturel meuble ou en cas de vente de tout monument historique classé ou protégé conformément aux procédures prévues par la loi 73-21 du 14 août 1993 relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielles et de l'habitat¹». L'État peut, aussi, acquérir le bien immobilier, ayant la qualité de monument historique protégé, par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique si le propriétaire est incapable de le sauvegarder.²

Le ministre chargé du patrimoine peut, de même, prendre un arrêt préventif en vue d'éviter les menaces de ruine, de démolition ou d'altération profonde, si le patrimoine est exposé à un danger certain nécessitant une intervention urgente. Il peut aussi, ordonner la suspension des travaux portant atteinte à l'entité même de l'immeuble ou à son aspect culturel.³

D'autres mesures préventives sont possibles comme l'identification des biens culturels par l'apposition d'une plaque distinctive indiquant que l'immeuble est un monument historique protégé⁴ et le classement. Il est envisagé lorsque le monument historique, immeuble construit ou non, public ou privé, est en état de péril ou lorsque son occupation ou son utilisation sont incompatibles avec sa protection il fait, alors, l'objet d'un décret de classement⁵. Dans ce cas, le ministre chargé du Patrimoine notifie au propriétaire son intention de classer le monument et lui demande de permettre aux services compétents du ministère l'accès au monument et l'accomplissement des études techniques nécessaires à la constitution du dossier de classement.⁶

La protection du patrimoine s'explique par la volonté de l'État d'enraciner le sentiment de l'appartenance à la grande famille nationale et quelque soit sa valeur locale ou régionale, le patrimoine est décrété de valeur nationale. La protection doit être enrichie par la promotion du patrimoine culturel par son intégration dans les programmes touristiques (B).

B-La promotion du tourisme culturel

Le tourisme culturel est en rapport direct avec le milieu naturel. Il tend à exploiter les valeurs patrimoniales en relation avec les acquis historiques d'une région ou d'un pays. Il s'agit

¹ ibidem

² Article 39 code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels.

³ Ibid, article 42

⁴ Ibid, article 27

⁵ Ibid, article 3.

⁶ Ibid, article 38

principalement de vestiges archéologiques ou d'éléments significatifs rassemblés dans les musées comme il peut s'agir de sites naturels qui présentent des spécificités.

1)- La promotion des sites archéologiques et historiques

La promotion et la mise en valeur du patrimoine constitue une des missions principales du ministère du tourisme et le ministère de culture. Ils doivent collaborer ensemble pour tracer une politique visant d'un côté la sauvegarde et la protection du patrimoine et de l'autre côté son enrichissement et sa promotion.

Conscient des potentialités de ces sites et de ces richesses, le gouvernement tunisien a essayé de mettre en place une stratégie du tourisme culturel qui vise à équiper les sites en infrastructures d'accompagnement, d'améliorer la qualité de l'environnement direct des monuments, de les valoriser et de ne pas se contenter des mesures préventives.

Ainsi, le ministère de culture a créé des établissements sous sa tutelle dans le but de promouvoir le tourisme culturel. Il s'agit de l'INP¹ et de l'AMVPPC².

Concernant l'INP, il a pour mission de sauvegarder et restaurer les sites archéologiques et les monuments historiques ainsi que les ensembles urbains traditionnels. Il doit organiser la fouille et entreprendre la recherche pour la collecte du patrimoine traditionnel et étudier leur valeur civilisationnelle. En plus, l'institut doit entreprendre tous les travaux de sauvegarde et de protection y compris la création des musées³.

Quant à l'AMVPPC, elle a pour mission d'exécuter la politique de l'état concernant la mise en valeur du patrimoine archéologique et historique et à leur gestion. Elle arrête et exécute les programmes de mise en valeur de ce patrimoine tel que l'organisation des manifestations à caractère culturel. L'agence intervient aussi pour la restauration et la mise en valeur de nombreux sites et monuments en milieu urbain et périurbain⁴.

¹ Créé par le décret n°93-1609 du 26 juillet 1993 fixant l'organisation de l'institut national de patrimoine, JORT n°60 du 13/8/1993.

² Créé par la loi n°88 du 25 février 1988 portant création d'une agence de mise en valeur du patrimoine archéologique et historique, JORT n°16 du 4/3/1988, modifié par la loi 97-16 du 3 mars 1997 portant modification de la loi n°88 du 25 février 1988 portant création d'une agence de mise en valeur du patrimoine archéologique et historique, JORT n°17/3/1997.

³ Dans son site officiel, www.inp.rnrt.tn, l'INP indique la liste des musées existants en Tunisie ainsi que les sites archéologiques et historiques.

⁴ Le site officiel de l'AMVPPC, www.patrimoine.de.tunisie.com

Le gouvernement s'est engagé dans des mesures incitatives concernant les propriétaires des habitas ayant une vocation archéologique culturelle. Il a créé un fond appelée le Fonds National d'Amélioration de l'Habitat (FNAH) pour inciter les propriétaires qui doivent réaliser des travaux de restauration décidés par le ministère du patrimoine et « *portant sur des monuments historiques protégés ou classés*¹ » à réaliser ces travaux². En plus, « *Les dépenses des travaux d'amélioration effectués par les propriétaires sur des monuments historiques protégés ou classés, autorisés ou décidés par le Ministre chargé du Patrimoine, sont déduits de l'assiette des impôts sur les revenus*³ ». Cependant, cette déduction n'est pas absolue, elle ne pourra dépasser les 50% du revenu imposable du propriétaire.

La valorisation du patrimoine passe aussi, par l'amélioration des dispositifs d'information et d'évaluation qui incluent une meilleure information du public sur les monuments valorisés et sur ceux délaissés. Elle passe aussi par la coopération qui implique tous les responsables dans ce domaine qui doivent porter le défi de l'innovation culturelle, technologique et professionnelle et en même temps contribuer à la mise en œuvre des instruments de planification et de gestion intégré. Cette coopération doit se baser sur les possibilités offertes par l'économie locale de la région et y contribuer de manière positive. Elle prévoit une participation directe du simple citoyen à l'économie de sa région.

Le devoir du gouvernement est de renforcer les liens entre les établissements publics et la société civile pour la promotion du tourisme culturel que ce soit concernant les sites archéologiques et historiques ou les sites naturels.

¹ Article 77 code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels.

² Ibidem, ces derniers « bénéficient de subventions accordées par le Fonds National d'Amélioration de l'Habitat (F.N.A.H) créé par le décret n° 56-232 du 23/8/1956 instituant un fond national d'amélioration de l'habitat, JORT n°68 du 24/8/1956.

³ Ibid, article 78, d'après cet article, bénéficie de ces avantages « les propriétaires qui réalisent des travaux d'amélioration de réparation ou de réhabilitation autorisés par les services compétents du ministère chargé du patrimoine dans leurs immeubles situés à l'intérieur des sites culturels et des secteurs sauvegardés, conformément aux programmes et aux normes établis à cet effet. Bénéficient également de cet avantage quiconque entreprend des travaux d'amélioration, de réparation ou de réhabilitation des monuments et des biens immobiliers appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics à caractère administratifs. Ne bénéficient pas de cet avantage les travaux de constructions neuves et les travaux à caractère somptuaire. L'avantage prévu au présent article est accordé par le Ministre des Finances sur demande du propriétaire accompagnée des pièces justificatives des dépenses dûment authentifiées par les services compétents du Ministère chargé du Patrimoine.

2)- La promotion des sites naturels

Le tourisme écologique s'est développé dans la foulée du mouvement environnemental qui est apparu au début des années 1970¹. *« L'intérêt croissant du public pour l'environnement et les voyages orientés vers le plein air couplé avec la croissante insatisfaction envers le tourisme de masse, a montré à l'industrie du tourisme qu'il y avait une place pour le tourisme écologique² ».*

L'écotourisme contribue activement à la gestion durable des ressources naturelles et la protection du patrimoine naturel. Comme les autres types de tourisme, il favorise la création d'emploi³, dynamise l'économie locale par l'augmentation de vente des produits locaux. En plus, il inclut les communautés locales dans sa planification son développement et son exploitation, ce qui contribue à leur bien-être.

L'administration forestière tunisienne a entrepris de publier les informations concernant les richesses forestières comme les parcs, les réserves et les circuits forestiers dans un cadre de partenariat entre l'administration, les opérateurs privés et les usagers des forêts. D'ailleurs entre 1977et 1990, huit parcs nationaux ont vu le jour⁴. L'objectif principal de la création de ces parcs est la conservation de la diversité biologique. Il y a aussi, d'autres objectifs qui ne manquent pas d'importance, il s'agit de la création des pôles d'attraction pour le tourisme écologique, le développement socioéconomique des régions environnantes des parcs et surtout la sensibilisation du public dans le domaine de protection de la nature.

Toutefois, si l'écotourisme stimule la protection de la nature et encourage la restauration et la conservation des habitats naturels, il suffit qu'il soit mal géré et mal planifié pour qu'il puisse avoir des impacts négatifs sur l'environnement que ce soit en terme de pression sur les ressources naturelles⁵ ou d'émission de polluants et de déchets⁶. L'écotourisme apparaît

¹ Ben Temessek (A) : « Tourisme saharien, tourisme écologique, tourisme culturel, l'inévitable interdépendance : étude du cas tunisien », colloque international de Tozeur 9 au 10 novembre 2007, tourisme saharien et développement durable, enjeux et approches comparatives,IORT, p 197.

² ibidem

³ Services d'accueil, transporteurs, guides touristiques....

⁴ Ces forêts englobent de 4 ha pour le parc de zambra et zambrette à 154.000 ha pour le parc national de DJEBIL Voir www.tourisme.gov.tn

⁵ Par le gaspillage d'eau par exemple

⁶ Marzouki (M) ; forger (G) : « Les formes de tourisme dans les régions ouest de la Tunisie : enjeux, opportunités et limites », colloque international de Tozeur 9 au 10 novembre 2007, tourisme saharien et développement durable, enjeux et approches comparatives ,IORT, p118.

comme une solution de valorisation d'un patrimoine naturel jusque-là inexploité. Cette forme de tourisme incite le positionnement sur une stratégie touristique qui privilège des aspects qualitatifs susceptibles de constituer des activités à forte valeur ajoutée¹ mais aussi, l'intégration de nouvelles alternatives touristique dans l'économie (sous-section 2).

Sous-section 2 : L'intégration de nouvelles alternatives touristique dans l'économie

En Tunisie, le tourisme constitue l'un des piliers du développement économique, en raison de son apport considérable en devise et vu la création d'emplois directes et indirectes. Conscient de l'intérêt à la fois économique, social et environnemental, le gouvernement tunisien a opté pour une relance de ce domaine sur des bases de développement durable en intégrant de nouvelles alternatives touristique. Ceci vise à promouvoir l'économie par l'introduction d'autres dimensions touristiques qui permettent à la Tunisie d'ouvrir de nouveaux marchés touristiques. En effet, le tourisme balnéaire ne suffit plus pour réussir les objectifs économiques. Il faut alors, rechercher d'autres alternatives. Il s'agit de la réalisation de projets de tourisme thermal, sportif, tourisme de shopping, des congrès, de camping.

La notion commune dans toutes ces alternatives touristiques c'est qu'elles présentent un tourisme durable qui répond aux besoins des touristes et des régions et qui les accueillent tout en protégeant et en améliorant les ressources pour l'avenir.

« Le tourisme durable mène à une gestion intégrée de toutes les ressources, de manière à combler les besoins économiques, sociaux et esthétiques tout en préservant l'intégrité culturelle, les processus écologiques essentiels, la diversité biologique et le milieu vital. Le tourisme durable concerne les façons de faire, de gérer et de développer qui sont adoptées et mises en pratique par les exploitants touristiques² ».

¹ Ibid, p 135.

² Diagnostique analytique du développement durable dans les secteurs industrie, tourisme, agriculture, transport », MEDD, p42

Pour le guide de l'Agenda 21, le tourisme durable correspond à une activité et à des infrastructures touristiques, qui, au présent comme au futur, « **respectent les capacités de renouvellement des ressources qu'elles soient naturelles, sociales ou culturelles, reconnaissant la contribution des modes de vie et des coutumes des habitants aux activités touristiques, acceptent le fait que les populations bénéficient d'une part équitable des retombées économiques des activités touristiques**¹ ».

Étant la déclinaison de la notion de développement durable, le tourisme durable vise essentiellement la durabilité économique du secteur touristique en tant que secteur de développement. Son objectif principal est d'attirer et de retenir toujours plus de touristes tout en protégeant l'environnement, le milieu naturel qui a, lui-même, une valeur économique².

La durabilité du tourisme tunisien est tributaire de sa capacité à la diversification et la valorisation des produits touristiques. En effet, ces dernières années, plusieurs nouvelles offres ont été identifiées dans des secteurs était inaperçus, comme c'est le cas du tourisme saharien et de la thalassothérapie.

1-Le tourisme sportif

Le concept de tourisme sportif est un concept récent³. Il s'agit des « **activités individuelles et risquées qui prennent la pleine-nature pour cadre d'exercices, une mise en forme aventureuse d'activité sportive les plus traditionnelles (marche, courses, nages, vélo) et même une certaine « sportivisation » des activités touristiques**⁴ ». Il s'agit d'un tourisme lié essentiellement à la nature.

Ce genre de tourisme attire de plus en plus les touristes. Au Maroc, nous avons commencé à s'intéresser à ce genre de tourisme depuis 1983 par le projet Haut Atlas Central. Il s'agissait d'une expérience pilote intersectorielle d'économie de haute montagne dans un but de développer économiquement et socialement cette zone enclavée, de freiner l'exode rural, de créer des emplois lucratifs, de valoriser les ressources locales et surtout d'améliorer le niveau

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Les chercheurs du tourisme ont commencé à l'évoquer à la fin des années 80.

⁴ Mottiaux(A) : « Le tourisme sportif ou comment les sports-nature et les sports aventure contribuent au développement durable des zones sensibles », colloque international de Tozeur 9 au 10 novembre 2007, tourisme saharien et développement durable, enjeux et approches comparatives, IORT, p141.

de vie des citoyens de cette région¹. En 1986, elle a institué une nouvelle forme de tourisme sportif, il s'agissait de la course à pied dans le désert, dans le sud marocain sous le nom de « *Marathon des sables* ». Aujourd'hui, il existe plusieurs autres courses qui attirent les coureurs dans le désert, comme le cas du marathon des dunes (Algérie), le trans oasis (sud tunisien) et le défi de *Chatt* (Tunisie). Il existe aussi les randonnées qui évoluent de plus en plus en Tunisie.

L'une des activités phares du tourisme sportif est le golf. Il s'agit d'un sport de divertissement qui occupe une catégorie bien spécifique des sportifs.

Toutefois, la Tunisie ne dispose jusqu'à aujourd'hui que de dix parcours de golf² ce qui est insuffisant à en faire une destination golfique. En plus, le coût élevé de réalisation et réaménagement des terrains de golf rend difficile pour le secteur privé d'investir dans ce domaine.

L'espace naturel constitue le support principal du tourisme sportif. Cependant, il faut s'interroger sur la relation entretenue entre ses pratiquants et la nature. Il faut que ces pratiques soient en respect de la nature. Pour qu'une activité touristique soit durable il faut qu'elle réponde en même temps aux exigences économique, écologique et social.

2-Le tourisme saharien

Quant au tourisme saharien, la Tunisie a investi en matière d'aménagement d'espaces touristiques souvent intégrés aux plans d'urbanisme et a encouragé la promotion d'activités culturelles spécifiques³, faisant du sud tunisien une destination touristique à laquelle s'appliquent parfaitement toutes les préconisations du développement durable et faisant même de cette région un modèle de tourisme durable.

L'exploitation et la valorisation de ces nouvelles potentialités nécessitent un accompagnement et un soutien sur l'ensemble des aspects administratifs, techniques, financiers...L'enrichissement du produit touristique des apports culturels, historique et naturels issus des réalités tunisiennes ferait intervenir des professionnels, ferait gagner le

¹ Ibid, p145.

² Le site du ministère de tourisme [www. tourisme.gov.tn](http://www.tourisme.gov.tn)

³ Tel le festival des ksour à Tataouine, le festival international de Douz, le festival des oasis à Tozeur

produit en valeur et permettait d'attirer une clientèle plus exigeante mais plus respectueuse de l'environnement².

Toutefois, la diversité du patrimoine saharien tunisien ne doit pas atténuer la fragilité de ce patrimoine. Les autorités compétentes doivent gérer et maîtriser le développement de l'activité touristique et surtout celle en rapport avec la nature. Elles doivent mettre en place une politique globale et cohérente qui a pour but **« d'administrer l'activité touristique à travers les modes de gestion capables de valoriser durablement les patrimoines nationaux, régionaux et locaux, répondant aux impératifs de protection et de réhabilitation des valeurs naturelles et culturelles, tout en assurant par ce biais un moyen de développement durable, équitable, éthique et responsable¹ »**.

D'une façon générale, la contribution active du tourisme tunisien (balnéaire, culturel, sportif, saharien...) au développement durable nécessite la solidarité, le respect mutuel et la participation de tous les acteurs du secteur privé et public impliqué dans le processus. Cette implication doit se baser sur des mécanismes efficaces de coopération à tous les niveaux, local, national, régional et international².

En plus, il faut développer de nouvelles stratégies de communication et de promotion qui visent à présenter une image valorisante de la Tunisie offrant l'ensemble des différents produits touristiques. Ces mesures doivent avoir pour résultat l'étalement de la demande sur toute l'année en favorisant différents modèles de tourisme d'été comme d'hiver. En plus, il faut assurer une qualité de l'environnement qui est déjà en train de devenir parmi les critères du choix de destination des touristes. Le tourisme tunisien est appelé à se repositionner sur l'échelle mondiale, méditerranéenne et africaine.

Ainsi, pour assurer une maîtrise urbaine économique rationnelle, il faut miser sur le tourisme durable et rendre fonctionnelle les concepts du développement durable tout en fixant des objectifs clairs qui assurent le développement en le dotant des moyens adéquats. Cette démarche doit être intégrée dans une prise de conscience collective de la nécessité de protection du patrimoine tunisien, les ressources naturelles et les énergies renouvelables (section 2).

¹ Ben Temessek (A) : « Tourisme saharien, tourisme écologique, tourisme culturel, l'inévitable interdépendance : étude du cas tunisien », colloque international de Tozeur 9 au 10 novembre 2007, tourisme saharien et développement durable, enjeux et approches comparatives, IORT, p 203.

² « Diagnostic pour la mise en place de processus bâtiments et constructions durables », MEDD, phase 1 version définitive, septembre 2011, p34.

SECTION2 : UNE MAÎTRISE DURABLE DE L'ENERGIE

La maîtrise durable de l'énergie est considérée comme l'une des priorités nationales dans la mesure où elle constitue un élément principal du développement durable et la protection de l'environnement. Depuis les années 60, la Tunisie s'est présentée comme un pays consommateur d'énergie. Puis, vers les années 80, la situation a commencé à se détériorer suite à la croissance rapide de la demande en énergie¹. Le bilan énergétique de la Tunisie a commencé à devenir déficitaire à partir de l'an 2000. À partir de cette date, les subventions de l'État au secteur de l'énergie n'ont cessé d'augmenter², augmentation due à l'accroissement du prix du pétrole, des importations des produits pétroliers et la demande énergétique. Ainsi le gouvernement tunisien a accéléré sa politique de maîtrise de l'énergie dans un but de promouvoir les énergies renouvelables (sous-section 1) et encourager l'utilisation et la production des énergies renouvelable (sous-section 2).

Sous-section 1 : La promotion des énergies renouvelables

On remarque de nos jours une prise de conscience de l'importance des énergies renouvelables sur le développement durable du pays. Pour le gouvernement il s'agit de favoriser une politique nationale de promotion du secteur face à l'accroissement de la demande, l'instabilité du marché pétrolier et le déclin naturel des ressources nationales en énergies fossiles.

¹ « Stratégie du développement durable » MEDD, décembre 2011, p46.

² Ibidem

1-La création d'un ministère de l'énergie

Le ministère chargé de l'énergie était celui de l'industrie¹ puis celui de l'industrie et la technologie². Ceci explique que l'énergie est conçue à partir de son volet économique plus que son volet écologique. Ce ministère avait pour missions de mettre en œuvre la politique de l'État dans les domaines se rapportant à l'industrie, à l'énergie, aux mines, à la coopération industrielle et à la sécurité industrielle, énergétique et minière. Par le décret gouvernemental du 9 mars 2016³, un ministère des énergies et des mines a été institué. Ce ministère a pour mission l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de l'énergie et des mines⁴. En plus, il doit garantir une vision stratégique pour l'utilisation de l'énergie d'une façon durable et écologique⁵. La spécification du domaine de l'énergie d'un ministère prouve que la politique de l'État vise la promotion de la durabilité de l'énergie.

La promotion des énergies renouvelables représente une composante essentielle du développement durable vu leur relation étroite avec la croissance économique, le progrès social et la protection de l'environnement. Ceci justifie l'engagement en faveur d'un développement énergétique durable qui se traduit notamment par le recours à un mode de production et de consommation énergétique, économiquement rentable et écologiquement viable⁶.

2-La création d'une agence de maîtrise de l'énergie

L'AME est l'agence nationale spécifique à la maîtrise de l'énergie ; elle a été créée en 1985. C'est un établissement public à caractère non administratif placé sous la tutelle du Ministère

¹ Décret n°95-916 du 22 mai 1995 fixant les attributions du ministère de l'industrie, JORT n°43 du 30/5/1995.

² Article 1er du décret n°2010-3215 du 13 décembre 2010, JORT 101 du 17/2/2010 modifiant et complétant le décret n°95-916 du 22 mai 1995 fixant les attributions du ministère de l'industrie, JORT n°34 du 30/5/1995.

³ Décret gouvernemental N° 2016- 294 du 9 mars 2016 portant création d'un ministère des énergies et des mines, JORT n°21 du 11/3/2016.

⁴ Ibid, article2.

⁵ Ibidem

⁶ Kattou (S) : « La promotion des énergies renouvelables pour un développement durable », mémoire en vue de l'obtention du diplôme d'études approfondies en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FSJPST, 2007-2008, p9.

de l'Industrie. Sa mission consiste à mettre en œuvre la politique de l'État dans le domaine de la maîtrise de l'énergie et ce, par l'étude, la promotion de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et de la substitution de l'énergie¹. Elle s'intéresse à toutes les initiatives des programmes nationaux de maîtrise de l'énergie, l'octroi des incitations financière et fiscale. Cette agence a subi plusieurs transformations : elle a été changée d'une agence de maîtrise de l'énergie (AME) en agence nationale des énergies renouvelables (ANER)² en 1998 et pour la première fois elle est placée sous la tutelle du MEAT³ puis en agence nationale pour la maîtrise de l'énergie (ANME) en 2004 sous la tutelle du ministère chargé de l'énergie⁴.

Ces transformations n'ont pas remis en cause les incitations financières préexistantes, désormais accordées par le ministre des finances après avis de la même agence renommée.

Parmi les missions attribuées à cet établissement public à caractère non administratif celle d' « *octroyer des attestations pour les équipements, matériels et produits concourant à l'utilisation rationnelle de l'énergie ou relatif aux énergies renouvelables, et ce en vue de bénéficier des avantages prévus par la législations et la réglementation en vigueur*⁵ ».

Ce dispositif, a été complété par un fond spécial du trésor appelé « *fond national de maîtrise de l'énergie* » (FNME), placé sous la responsabilité du ministre chargé de l'énergie et créé par la loi de finances pour 2006 et notamment les articles 12 et 13 portant création du fonds national de la maîtrise de l'énergie et l'article 2 de loi portant création d'un système de maîtrise de l'énergie⁶. Ce fond a été créé en vue de financer les subventions octroyées pour la réalisation des opérations visant la rationalisation de la consommation de l'énergie, la promotion des énergies renouvelables et la substitution de l'énergie comme prévu par l'article 1er de la loi portant création d'un système de maîtrise de l'énergie.

¹ www.anme.nat.tn

² Décret n°98-2532 du 18 décembre 1998 relatif à l'agence nationale des énergies renouvelables, JORT n°103 du 25/12/1998.

³ Ibid, article 2

⁴ Décret n°2004-795 du 22 mars 2004 portant modification du décret n° 2000-1124 du 22 mai 2000 fixant l'organisation administrative et financière et les modalités de fonctionnement de l'agence des énergies renouvelables, JORT n°26 du 30/3/2004.

⁵ Article 17 loi n°2004-72 du 2 août 2004 relative à la maîtrise de l'énergie et créant l'ANME. JORT n° 63 publiée le 6 Août 2004, modifiée et complétée par la loi n°2009-7, du 9 février 2009, JORT n°12 publié le 10 février 2009.

⁶ Loi n° 2005-82, du 15 août 2005 portant création d'un système de maîtrise de l'énergie, JORT n°65 publié le 16 Août 2005

Ce fond vise à encourager le secteur privé à investir dans le domaine des énergies renouvelables de façon à développer un marché local et de nouveaux emplois. Pour résoudre le problème énergétique, les experts s'accordent à dire qu'il faut développer les économies d'énergie et l'efficacité énergétique, mais sans multiplier les sources d'énergies, en premier lieu les énergies renouvelables (hydraulique, solaire, éolienne, marémotrice, géothermique) et pour partie la bioénergie¹. Dans le secteur de l'habitat, opter pour un modèle d'habitat urbain qui est généralement bien isolés et parfois à énergie passive, c'est-à-dire à autonomie énergétique quasi complète, voire en excédent, du fait de l'isolation extérieure, de la ventilation des doubles fenêtres et de panneau solaire.

Sous-section 2 : L'encouragement des énergies renouvelables

La loi relative à la maîtrise d'énergie² qualifie la maîtrise de l'énergie dans son article premier en tant que « *priorité nationale, dans la mesure où elle constitue un élément principal du développement durable et qui a une relation étroite avec l'évolution économique et sociale et avec la protection de l'environnement* ».

Par cette loi, le gouvernement tunisien pense passer au développement continu des sources d'énergies en vue de la réalisation d'une énergie durable. Il est question alors d'économie d'énergie qui vise l'efficacité énergétique, l'utilisation généralisé des énergies renouvelables et le développement des techniques énergétiques compatibles avec l'environnement.

La politique de l'État vise l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie (1) et la production de l'énergie (2).

¹ Levesque (R) : « préserver, aussi, les espaces agricoles » études foncières n°136, novembre décembre 2008, p48.

² Loi n°2004-72 du 2 aout 2004, relative à la maitrise de l'énergie, JORT n°63 du 6 aout 2004, tel que modifié et complété par la loi 2009-7 du 9 février 2009, JORT n°12 publié le 10 février 2009.

1-L'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie

Cette maîtrise d'énergie comprend « *l'ensemble des actions mises en œuvre en vue de l'utilisation rationnelle de l'énergie, la promotion de l'énergie*¹ ». Aux termes de cette loi la substitution de l'énergie consiste dans « *le remplacement d'une forme d'énergie habituellement utilisée dans un secteur déterminé par une autre forme d'énergie, lorsque des considérations techniques, économiques ou environnementales rendent cette substitution avantageuse ou nécessaire* ». Le champ d'application et l'appui des actions pour la maîtrise de l'énergie sont prévus par la loi de 2005² relative à la création d'un système de maîtrise de l'énergie conduisant à une protection de l'environnement.

En matière d'encouragement à la maîtrise de l'énergie, les pouvoirs publics ont prévu un ensemble de mesures incitatives basés sur l'octroi de primes aux investisseurs relatifs à des projets susceptibles d'entraîner une meilleur utilisation de l'énergie, ou prévoyant le développement d'énergies renouvelables³.

À côté de la loi cadre relative à la maîtrise de l'énergie de 2004, le législateur a mis en place un « *système de maîtrise de l'énergie* » dans le cadre d'une loi⁴ fondé sur l'octroi de subventions en faveur d'actions visant la rationalisation de la consommation de l'énergie, la promotion des énergies renouvelables et la substitution de l'énergie, ainsi que toutes autres opérations ayant pour but la maîtrise de l'énergie.

2-L'encouragement à la production de l'énergie

Le développement économique et social de la population constitue l'axe principal de la maîtrise urbaine. La production de l'électricité est un facteur essentiel du développement

¹ Ibid, article 2

² Loi n°2005-82 du 15 aout portant création d'un système de maitrise de l'énergie conduisant à une protection de l'environnement, JORT n°65 publié le 16 Août 2005.

³ Loi 2005-106 du 19 décembre 2005 portant loi des finances pour l'année 2006 notamment les art 11 et 12 portant création le fond national de maitrise de l'énergie, JORT n°101 du 20/12/2005, Le Décret n° 2009-362 du 9 février 2009, modifiant le décret n°2005-2234 du 22 août 2005 fixant le taux et le montant des primes relatives aux actions concernées par le régime de maîtrise de l'énergie ainsi que les conditions et les modalités de leur octroi, JORT n°13 du 13/2/2009

⁴ Loi 2005-82 portant création d'un système de maîtrise de l'énergie, JORT n°65 publié le 16 Août 2005

économique durable, en effet, l'augmentation de sa production est synonyme de l'amélioration de qualité de vie et de création de richesse¹.

La loi relative à la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables² encourage la production de l'électricité dans le cadre des besoins et moyens déterminés par le plan national d'énergie électrique produite à partir des énergies renouvelables et ce soit à des fins d'autoconsommation ou en vue de le vendre en totalité à l'organisme public qui s'engage à l'acheter ou en vue de l'exporter³.

¹ « La production de l'électricité dans le monde : perspectives générales », inventaire réalisé par fondation énergies pour le monde, édition 2013, p3 www.energies-renouvelables.org.

² Loi n°2015-12 du 11 mai 2015 relative à la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables, JORT n°38 du 12/5/2012.

³ Ibid, article 5

CONCLUSION DU TITRE 2

Une maîtrise urbaine durable nécessite un développement économique qui permet de répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations futures de faire face à leur besoins.

Ce développement économique doit créer une activité économique favorisant une dynamique de la ville par le développement des pratiques commerciales innovantes, par une meilleure répartition des richesses et bénéfices de façon plus juste et par le développement d'un tissu économique local assurant une relance économique durable.

Ce développement économique doit, aussi, mettre en valeur la nature et l'intégrer dans l'économie par la promotion du tourisme et l'ajout de nouvelles dimensions pour faire face à la concurrence.

Dans ce sens, l'État tunisien a pris un ensemble de mesures visant l'amélioration de la compétitivité du secteur à court et long terme et d'assurer sa durabilité par la diversification du produit touristique ; le tourisme balnéaire, culturel, sportif, saharien et aussi le golf, la thalassothérapie, la plongée sous marine, les randonnées, les visites culturelles...

Enfin, ce développement économique doit maîtriser durablement l'énergie et encourager la production et l'utilisation des énergies renouvelables ce qui permettra l'épuisement des ressources naturels.

La principale faiblesse tient certainement à l'insuffisance de mobilisation et de responsabilisation des différents acteurs professionnels et locaux pour le développement durable. Elle invite à s'interroger sur la gouvernance du développement durable. La gouvernance appelle en particulier à de nouvelles formes de concertation et de participation se traduisant par des relations plus fluides entre d'une part, les gouvernements et les institutions publiques et d'autres parts, le secteur privé et la société civile.

D'une façon générale, tout développement durable nécessite, une relance économique durable mais sollicite aussi des actions visant la gérance des problèmes sociaux (titre 3).

TITRE 3 : LES ACTIONS VISANT LA GÉRANCE DES PROBLÈMES SOCIAUX

Une maîtrise urbaine durable doit être avant tout équitable, satisfaisant les besoins essentiels de ces habitants et favorisant une harmonie entre les citoyens. Elle doit créer un cadre de bien-être dans lequel tout le monde y est intégré. Ainsi, la planification de la ville doit être d'abord, une planification d'intégration des quartiers à la ville et une cohésion entre eux.

La forme de la ville est un phénomène social en soi, qui exerce autant d'influence sur les individus que la division du travail ou la structure familiale. Tous ces individus doivent cohabiter ensemble en formant une sorte de mixité sociale. Ainsi, toute volonté d'envisager une maîtrise urbaine de la ville sous l'angle de la durabilité, exige que nos villes soient plus compétitives économiquement, écologiquement, et enfin plus équitables socialement.

La dimension sociale se traduit par la possibilité pour tous d'accéder quelque soit son niveau de vie, aux besoins essentiels : alimentation, santé, accès égal au travail, sécurité, éducation, culture...

Pour atteindre ses objectifs, il faut lutter contre l'exclusion et les discrimination par la protection des personnes les plus faibles¹, donner l'accès aux droits sociaux pour tous en développant des stratégies limitant les disparités² et surtout favoriser la solidarité par la

¹ En situation de handicap, âgées, minoritaires...

² Homme, femmes, riches, pauvres...

contribution à la réduction des inégalités sociales pour un niveau de développement équitable¹, la valorisation du territoire et la diffusion du patrimoine local².

Cela ne peut se produire que par une mise en œuvre des dispositifs³, des équipes⁴ des acteurs⁵ et des catégories⁶, des fonds sociaux urbains, sans que ces instruments et ces objectifs viennent bouleverser les dispositifs cognitifs et organisationnels existants. En effet, « *des quartiers enclavés, mal desservis, mutilés par un cadre bâti agressif et impersonnel des espaces publics inexistants, des équipements collectifs inadaptés* ⁷ » ne peuvent pas se mettre tout d'un coup à fonctionner harmonieusement du seul fait des mesures sociales d'accompagnement.

Bien sûr, il est tout aussi illusoire de croire « *qu'un urbanisme de qualité suffirait à éliminer tous les problèmes sociaux. La réorganisation des services publics, la réforme de l'aide sociale, ..., les mesures fiscales d'incitation à l'activité économique dans les banlieues difficiles sont de nécessaires mesures de fonctionnement* ⁸ » mais insuffisantes. Il faut, alors instaurer une politique sociale visant l'investissement dans l'amélioration des logements, l'accès aux services essentiels, l'intégration sociale et l'intégration spatiale.

C'est le devoir de l'État d'œuvrer « *à la réalisation de la justice sociale, du développement durable, de l'équilibre entre les régions, en se référant aux indicateurs du développement et en s'appuyant sur le principe de discrimination positive* ⁹ ».

Ainsi, toute maîtrise urbaine équitable doit se baser sur une intégration sociale et spatiale (chapitre 1) ainsi que le droit à l'équité (chapitre 2).

¹ Nord, sud, est, ouest.

² Culturel, naturel, traditions, langues, mœurs, arts sous toutes ses formes

³ contrat de ville, comité de pilotage,

⁴ équipes transversales ; pôles, villes

⁵ (chef de projets, maires...)

⁶ (partenariat, approche globale

⁷ Bofil (R), Véron (N) : « l'architecture des villes », éditions odile Jacob, avril 1995, p20.

⁸ Ibidem.

⁹ Article 12 de la constitution tunisienne

CHAPITRE 1 : L'INTÉGRATION SOCIALE ET SPATIALE

L'intégration sociale pose le principe d'une ville harmonieuse et hétérogène où la lutte contre la ségrégation urbaine est plus forte. En effet, une maîtrise urbaine équitable doit chercher à intégrer les groupes sociaux défavorisés concentrés dans certains quartiers avec lesquels les groupes les plus aisés prennent distance.

Il faut évoluer la politique des quartiers vers une politique de la ville qui vise à resserrer le lien entre les quartiers défavorisés et l'ensemble du système urbain car un espace urbain mal organisé pose plusieurs problèmes sociaux. Il devient un lieu de tensions, d'inégalités et d'exclusion, un lieu de cristallisation des tensions interethniques, d'exclusion socio-territoriale et plus généralement de recomposition du lien social.

Toute politique d'intégration sociale doit répondre à un ensemble de questions : « *Quelle stratégie de peuplement adopter ? Quels moyens développer pour accéder au quartier et quelle diversification entreprendre ? Comment retrouver une valeur urbaine équivalente aux autres quartiers*¹ ? ». Autant de questions qui justifient l'élargissement du champ d'intervention qui tourne autour de la notion de l'intégration sociale. Elle présente la cohabitation, sur un même territoire de groupes sociaux divers mettant en contact les différents âges, les différentes nationalités, les statuts professionnels...

Un programme d'action est indissociable de la problématisation des enjeux sociaux en termes de questions urbaines ainsi qu'une mobilisation de moyens selon un principe appelé par certains « *discrimination positive* »² se reposant sur l'idée de la lutte contre la discrimination et la ségrégation urbaine et le droit à l'intégration sociale (section1).

¹ Fourest (A) : « Chronique de la ville ordinaire », éditions de l'aube, 1995, p95

² De Maillard (J) : réformer l'action publique, la politique de la ville et des banlieues, LGDJ, 2004, p12.

SECTION 1 : L'INTEGRATION SOCIALE

La ségrégation urbaine résulte de l'action de séparer, d'écarter, de mettre à part. Elle présente une forme plus ou moins institutionnalisée de distance sociale qui se traduit par une séparation dans l'espace.

La communauté vit mal si elle se divise, *« les habitants des grands ensembles périphériques, construit à l'écart, sont souvent arrivés là par hasard, malgré eux, sans avoir exercé leur liberté de choix, en attendant mieux. Ils ont subi ou du moins ressenti le mépris de ceux qui vivent « en ville », dans « la vraie ville » ou qui avaient accédé au pavillon suburbain, entretenant en eux une frustration qui accentuait leur sentiment d'être isolé, rejeté, sinon relégué dans une sorte de gigantesque salle d'attente¹ ».*

Ceci incarne une situation entre deux positions ni la vraie ville, ni la vraie banlieue. Il faut alors les identifier pour pouvoir les intégrer socialement (sous-section 1).

Sous-section 1 : L'identification des personnes nécessitant une intégration particulière

Pour réussir une maîtrise urbaine dans une ville il faut limiter la ségrégation urbaine. Pour cela, il faut faire intervenir le droit. En général, il existe deux dispositifs juridiques visant à limiter la ségrégation sociale dans la ville et favoriser l'intégration sociale de tous les citoyens. D'abord, les règles interdisant les discriminations dans les politiques urbaines. Ensuite, l'existence de mécanismes œuvrant directement dans le sens d'une limitation de ségrégation urbaine. Il peut s'agir de politiques volontaristes de mixité sociale. En pratique, ceci n'est possible que par une prise de conscience collective pour en finir avec l'exclusion

¹ Prél (B) : « la ville à venir, habitat, technologie, environnement », descartes et cie, 1994, p85.

sociale et par des textes juridiques qui concernent tous types d'habitants et spécifie ceux qui se sentent menacés par la discrimination sociale comme le cas d'intégration des handicapés et personnes âgées (1), et l'intégration des femmes, jeunes et enfants dans la société (2).

1-L'intégration des handicapés et des personnes âgées

Une maîtrise urbaine réussie doit intégrer tous les composants de la société dans les projets urbains y compris les personnes handicapés (A) et les personnes âgées (B).

A- L'intégration des personnes handicapées

La Constitution tunisienne donne le rôle de la protection des personnes handicapées à l'État en disposant que « *L'État protège les personnes handicapées contre toute forme de discrimination¹* ». Elle ajoute que « *tout citoyen handicapé a le droit de bénéficier, selon la nature de son handicap, de toutes les mesures qui lui garantissent une pleine intégration dans la société ; il incombe à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet²* ».

Le législateur tunisien, lui aussi, consacre une loi³ aux personnes à mobilité réduite. Ainsi, il définit les personnes handicapées comme étant des personnes qui ont une déficience permanente dans les aptitudes et capacités physiques ou mentales ou sensorielle d'origine congénitale ou acquise qui limite son aptitude à accomplir une ou plusieurs activités quotidiennes de base, personnelles ou sociales et qui réduit les chances de son insertion dans la société. La protection de cette catégorie de personnes est considérée par la loi comme étant une responsabilité nationale⁴. C'est un devoir de les intégrer dans la vie sociale puisqu'ils présentent un composant du phénomène urbain. En plus, il faut les protéger contre l'exploitation économique, le vagabondage, la négligence et l'abandon, mais ce rôle n'est pas suffisant pour leur bien-être.

¹ Article 48 de la constitution

² Ibidem

³ Loi n°2005-83 du 15 août 2005 relative à la promotion et la protection des personnes handicapées, JORT n°66 du 19/8/2005.

⁴ Ibid, article 3

L'intégration sociale des handicapés doit commencer depuis la planification de l'espace urbain¹ par les constructions ouvertes au publics dans un objectif de faciliter l'accessibilité des handicapés à l'espace urbain d'un côté et permettre leur mixité sociale et urbaine de l'autre côté. Cet effort d'intégration doit être accentué pour leur garantir le maximum de qualité de vie.

Les pouvoirs publics doivent ensuite, intégrer ces personnes dans leur milieu social, c'est pourquoi, la maîtrise urbaine doit répondre à leurs besoins en déplacement, emploi, activités... Leur intégration permet d'une part de satisfaire leur développement humain et social et d'autre part, de leur assurer une stabilité économique et sociale.

Dans ce cadre, le CATU dans ses articles 27 et 28 oblige les règlements généraux d'urbanisme et de construction à tenir compte « *des besoins engendrés par la situation particulière des handicapés* » pour faciliter leur accessibilité à l'espace urbain et permettre leur mixité sociale et urbaine. Ensuite, l'article 11 de la loi² relative à la promotion et la protection des personnes handicapées vise le droit à l'insertion des handicapés, ainsi que les privilèges prévus pour eux comme la gratuité du transport, la priorité à l'accueil dans les administrations... L'intégration sociale est un objectif à atteindre par toute politique de maîtrise de l'espace urbain visant à poursuivre « *l'ambition de répartir les différentes classes sociales de façon équilibrée entre les secteurs de la ville*³ ». Dans ce sens, la Tunisie a ratifié la convention Internationale relative aux Droits des Personnes Handicapées⁴.

B-L'intégration des personnes âgées

Concernant les personnes âgées, la loi relative à la protection des personnes âgées⁵ consacre le rôle de la protection à la famille, en premier lieu, et ordonne l'État à aider la famille à accomplir ce rôle. L'État doit œuvrer pour le développement des services destinés aux personnes âgées et faciliter leur intégration dans leur milieu. Pour protéger les personnes

¹ Article 26 et 27 CATU qui renvoie aux règlements généraux d'urbanisme de prendre en considération les besoins engendrés par la situation particulière des handicapés

² Loi n° 2005-83 du 15 aout 2005 relative à la promotion et la protection des personnes handicapées, JORT n°66 du 19/8/2005.

³ Deschamps (E) : « les nouvelles orientations de la politique de la ville » in annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat, 2000, p110.

⁴ Décret n° 2008-568 du 4 Mars 2008 portant ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées et de protocole facultatif se rapportant à cette convention, JORT n°20 du 7/3/2008.

⁵ Loi n°94-114 du 31/10/1994, loi relative à la protection des personnes âgées, JORT n°87 du 4/11/1994.

âgées, il faut préserver leur santé et garantir leur dignité en les aidants à faire face aux difficultés qu'elles rencontrent dans leur vie quotidienne et qui sont dues à leur âge. Il faut aussi lutter contre toutes les formes de discrimination et d'exclusion du milieu familial et social et assurer leur intégration par la sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes qui leur sont spécifiques et encourager les études et les recherches sur les aspects susceptibles d'assurer la protection et le bien-être des personnes âgées¹.

En plus, il faut tenir compte de leurs besoins spécifiques dans la conception des projets urbains : le logement, le transport public, et leur accorder les facilités nécessaires en ce qui concerne les soins, les prestations administratives, la participation aux activités culturelles, réactives et sportives².

Par ailleurs, l'article 7 de la loi relative à la protection des personnes âgées a prévu la possibilité de créer des établissements publics et privés d'accueil des personnes âgées dépourvus de soutien. Cependant, aucun établissement public n'a été créé à ce jour, et seuls les centres privés gérés par des associations prennent en charge le logement de ce groupe de personnes. Il faut prévoir ce genre d'établissement dans les projets de planification urbaine future.

En plus de l'intégration des personnes handicapées et âgées, il faut prévoir au sein d'une société, l'intégration de la femme, des jeunes et des enfants (2).

2-L'intégration des femmes et des jeunes dans la société

Les femmes et les jeunes présentent une composante essentielle de la société. Ils doivent être intégrés dans la vie sociale et doivent participer aux décisions d'ordre urbain.

A- L'intégration des femmes

Une autre catégorie de personne qu'il faut protéger. Il s'agit des femmes qui sont considérées à la marge de la croissance économique surtout dans les milieux ruraux. Leur rôle doit être revu

¹ Ibid, article 2.

² Ibid, article 3.

dans les plans d'aménagements concernant les zones rurales pour faciliter leur capacité de s'organiser et d'être un acteur effectif dans le processus de durabilité et de développement.

La Constitution tunisienne énonce que « *l'État garantit les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer*¹ ». En plus, l'État doit garantir l'égalité des chances entre hommes et femmes pour assumer les différentes responsabilités dans tous les domaines². De même, l'État doit œuvrer à réaliser la parité entre homme et femme dans les conseils élus pour pouvoir participer aux décisions politiques dans tous les domaines y compris la politique urbaine du pays.

L'État doit prendre les mesures nécessaires protéger les femmes et éradiquer la violence commise en leur contre³ pour leur garantir une meilleure qualité de vie. En effet, la promotion de la situation de la femme est d'intérêt général ; son rôle dans le développement est vital⁴.

B-L'intégration des jeunes

Quant aux jeunes, la Constitution tunisienne considère la jeunesse comme une « *force agissante au service de la construction de la Nation*⁵ ». L'État doit veiller à fournir « *les conditions permettant aux jeunes de développer leurs capacités, d'épanouir leur énergie, d'assumer leurs responsabilités et d'élargir leur participation au développement social, économique, culturel et politique*⁶ ».

Les jeunes doivent être au cœur d'un aménagement effectif de l'espace urbain, en effet, la prévention de leur situation de délinquance et de criminologie passe par leur intégration dans le milieu social dans lequel ils vivent. Pour leur insertion, les pouvoirs public doivent satisfaire leurs besoins en emploi, accorder des incitations fiscales et financières pour leur insertion professionnelle. Cet encouragement est traduit par des subventions accordées par l'État à l'entreprise accueillant les jeunes au stade d'une insertion professionnelle.

¹ Article 46 de la Constitution tunisienne.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Principe 20 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement

⁵ Article 8 de la Constitution tunisienne

⁶ Ibidem.

Cependant, on remarque un manque d'insertion de la part des institutions culturelles et sportives qui incitent les jeunes à avoir des centres d'intérêt dans leur vie et par la suite dévier l'esprit de délinquance vers l'esprit de l'intégration.

La question qui se pose à ce propos consiste à savoir si la Tunisie dispose d'une réglementation claire destinée à lutter contre le déséquilibre social à l'instar de la réglementation française qui dispose d'une loi dite la loi de lutte contre les exclusions¹. La législation tunisienne manque encore d'une loi spécifique concernant la lutte contre les exclusions. Cette situation démontre que l'objectif de l'insertion sociale est recherchée par le recours à la politique de l'emploi, de l'éducation, de l'insertion des personnes handicapées, des jeunes, des âgés, dans la société, sans oublier bien sur les personnes nécessiteuses d'une aide sociale pour l'intégration (sous-section 2).

Sous-section 2 : L'identification des personnes nécessiteuses d'une aide sociale pour l'intégration

Une maîtrise urbaine réussie doit intégrer tous les individus à la vie sociale de la ville y compris les pauvres dont l'intégration constitue un défi lors de l'aménagement de l'espace urbain. Ces individus vivent ne peuvent pas satisfaire leurs besoins élémentaires en logement, emploi, nourriture et même à la participation à la vie politique et à la prise de décision. Cette situation touche particulièrement des personnes non qualifiés et non scolarisés et dont l'intégration pose des difficultés quant à la maîtrise de l'espace urbain. « *L'apparition des nouveaux pauvres se pose dans l'espace urbain en termes de problèmes qui nécessitent l'urgence de la régulation*² ».

La pauvreté présente le principal facteur de dégradation des conditions de vie urbaine. Elle s'accroît si nous nous trouvons « *dans un cercle vicieux qui s'accompagne de manque*

¹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JORF n°175 du 31 juillet 1998

² Chouria (A) : « La gestion durable de l'aménagement urbain » mémoire en vue de l'obtention du master en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 2004-2005, p96.

d'éducation, du manque d'accès aux emplois et à la vie politique, et de l'asservissement de la femme¹ ».

Le décret² fixant les attributions du ministère des affaires sociales donne une compétence large au ministère dans le domaine de l'intégration sociale des pauvres par l'octroi des aides sociales aux citoyens sous la forme de cautions (1) ou de gratuité des prestations (2) dans le but de leur intégration dans l'espace urbain.

1-L'aide sociale sous forme de cautions

Le programme national d'aide des familles nécessiteuses lancé dans le cadre du 7^{ème} plan de développement constitue la première forme d'aide publique instituée en Tunisie. Il présente un programme de traitement social de la pauvreté par excellence. Il consiste en l'attribution d'aides financières aux ménages nécessiteux.

La circulaire du ministre des affaires sociales n°21 du 20/08/1987 relative au PNAFN clarifie les bénéficiaires des aides sociales. Elle précise que les agents sociaux se baseront sur le mécanisme de l'enquête sociale effectuée selon un formulaire unique pour recueillir les données relatives aux familles nécessiteuses. Ce formulaire retient comme critère d'évaluation de la pauvreté, le total des revenus et des dépenses de la personne, selon ses déclarations et celles de son éventuel employeur, ainsi que celles de toute autre partie susceptible de fournir des informations fiables sur les revenus et les engagements financiers de l'intéressé³.

En 1993, le ministère des affaires sociales a entrepris une enquête nationale destinée à recenser les familles nécessiteuses sur la base des critères nationaux de fixation du seuil de la pauvreté en vue d'établir une base de données nommées « fichier de la pauvreté », aux niveaux régional et national et d'unifier les modalités d'action entre les régions.

Cette enquête est intervenue en application de la circulaire du ministre n°22 du 14/4/1993 relative à la mise en place des fichiers régionaux et d'un fichier national. Après la mise en

¹ Coppens (B) « Le rôle du programme des nations unies pour le développement (PNUD) dans la promotion d'un développement humain durable cité dans Chouria (A) : « La gestion durable de l'aménagement urbain » mémoire en vue de l'obtention du master en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 2004-2005, p98.

² Décret n°75-775 du 30/10/1975, fixant les attributions du ministère des affaires sociales, JORT n°72 du 4/11/1975.

³ Hlioui (N) : « la pauvreté en milieu urbain, étude institutionnelle », mémoire en vue de l'obtention du mastère en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FJSPT, octobre 2004.

place du fichier de pauvreté, la gestion du PNAFN a été de nouveau décentralisée en vertu de la circulaire du ministre des affaires sociales n°5 du 18/5/1998 relative à la décentralisation de la gestion du PNAFN. Cette circulaire a unifié les critères des bénéficiaires de ce programme. Concernant les défavorisés, l'intervention des conditions de vie dans la société appelle encore l'intervention des associations en accordant des micros crédits aux familles nécessiteuses et catégories vulnérables sous certaines conditions¹ en vue de soutenir les efforts d'insertion à la vie urbaine et de cohérence sociale.

2-L'aide sociale sous forme de gratuité des prestations

La loi relative à l'organisation sanitaire² institue par son article 35 la gratuité des soins et de l'hospitalisation au profit de tout tunisien indigent, de son conjoint et de ses enfants légalement à charge. L'article 36 de la même loi prévoit une gratuité relative de ces prestations au profit de certaines catégories de tunisiens, déterminées par décret.

Le décret n°98-409 du 18/2/1998³ a pour but de fixer les catégories des bénéficiaires des tarifs réduits. L'article 5 de ce décret prévoit l'établissement des listes nominatives des bénéficiaires de la gratuité absolue des soins, par une commission régionale au vu des listes des bénéficiaires et des candidats aux aides permanentes accordées dans le cadre des PNAFN. L'article 6 de ce décret ajoute que « *la première liste des bénéficiaires de la gratuité des soins doit tenir compte des listes nominatives des bénéficiaires des aides permanentes dans le cadre des PNAFN...* ».

A part la gratuité des soins médicaux, le législateur tunisien a institué une assistance judiciaire pour les personnes pauvres afin de garantir une gratuité absolue ou relative de la justice. La réglementation de l'aide judiciaire devant les tribunaux de l'ordre judiciaire a fait l'objet d'une refonte par la loi n°2002-52 du 3/6/2002⁴. Cette réforme a renouvelé les critères des

¹ Article 1^{er} de la loi n°99-67 du 15 juillet 1999 relative aux micros crédits accordés par les associations, JORT n°58 du 20 juillet 1999.

² Loi n°91-63 du 29/7/1991 relative à l'organisation sanitaire, JORT n° 55 du 6/8/1991.

³ Décret n°98-409 du 12/2/1998, fixant les catégories des bénéficiaires des tarifs réduits de soins et d'hospitalisation dans les structures sanitaires publiques relevant du ministère de la santé pub ainsi que les modalités de leur prise en charge et les tarifs auxquels ils sont assujettis, JORT n°17 du 21/2/1998.

⁴ Loi n°2002-52 du 3/6/2002, relative à l'octroi d'aide judiciaire JORT n°46 du 4/6/2002.

bénéficiaires de cette prestation. Elle énonce dans son article 3 que le demandeur de l'aide doit apporter la preuve qu'il « *n'a pas de revenu ou que son revenu annuel est limité et ne suffit à couvrir les frais de justice ou d'exécution sans affecter d'une manière substantielle ses exigences vitales* ».

Dans la pratique les bureaux d'aides judiciaires ont recours à des enquêtes sociales effectuées par le personnel social des tribunaux pour vérifier la véracité des pièces fournies par le requérant concernant l'absence ou l'insuffisance de ses revenus.

Outre l'intégration sociale, c'est le rôle de l'état de favoriser une intégration spatiale (section 2).

SECTION 2 : L'INTÉGRATION SPATIALE

La répartition adéquate des richesses et la préservation des équilibres sociaux représentent un des piliers majeurs soutenant le développement, celle-ci ne peut se concrétiser qu'à travers une politique axée sur des dimensions économiques et sociales indissociables et d'un climat social sain susceptible de favoriser le développement désiré dans toutes les régions. Or, le développement socio-économique qu'a connu la Tunisie ces dernières décennies n'a pas été favorable pour l'ensemble des catégories sociales et les différentes régions du pays. D'ailleurs, nous trouvons après une cinquantaine d'années d'indépendance et de relance économique déséquilibrée, des catégories sociales et des régions entières restées en marge du processus de développement que la Tunisie a connu .

En effet, cette relance économique a favorisé le développement social d'une frange significative de la population et plus particulièrement celle située dans les villes du littoral. Cette catégorie de la population a un niveau de vie qui progresse, et qui accède plus facilement aux différents services. Cependant, cet épanouissement social n'est pas généralisé à toute la population ; il y a une autre catégorie de la société qui connaît un niveau de vie plus bas. Le déséquilibre régional entre les gouvernorats en Tunisie et la disparité territoriale entre les délégations ont été parmi les grandes révélations de la révolution de Janvier 2011. C'est un problème majeur qui touche la majorité des entités urbaines en Tunisie, ressenti depuis

toujours par les tunisiens mais faisant le sujet d'actualité dès la révolution tunisiennes. Depuis, les tunisiens sont arrivés à un consensus autour de la nécessité de promouvoir le développement régional avec une discrimination positive en faveur des régions démunies (sous-section 1).

Sous-section 1 : Le déséquilibre dans la répartition est-ouest

La concentration urbaine en Tunisie s'est basée depuis des décennies sur le littoral. En effet, les politiques de développement et d'aménagement urbain ont privilégié la capitale et les régions côtières de l'est où se concentrent les industries génératrices d'emploi. L'activité des régions de l'ouest de la Tunisie étant principalement tournée vers l'agriculture, les créations d'emploi dans ce territoire sont devenues très réduites, ce qui a favorisé l'exode d'une partie de la population vers l'est et vers la capitale. Cette urbanisation massive vers les régions a accentué le déséquilibre régional d'autant plus que ces quartiers mal intégrés sont restés des zones de bas standing avec des niveaux d'équipement faibles et des phénomènes sociaux difficiles à gérer. Ce déséquilibre régional présente un problème urbain, social, politique, économique qui paralyse le développement en Tunisie.

Tout développement à l'échelle nationale ne peut s'inscrire dans une dynamique de durabilité que dans le cas où il est soutenu par l'ensemble des régions du pays. Cette dynamique économique ne peut atteindre ce résultat qu'à travers la mise en œuvre d'une réelle politique nationale ayant pour but la consolidation de la compétitivité de l'ensemble des régions sans aucune exception. Cette compétitivité au niveau des régions peut être développée à travers la mise en cohérence et le développement d'une politique de solidarité et de complémentarité interrégionales.

La décentralisation apparaît le mécanisme le plus favorisant cet équilibre régional, au niveau de la planification, ainsi qu'au niveau de la mise en œuvre du développement. Elle constitue un levier important dans la voie de la consolidation de la compétitivité et de la complémentarité des régions. Sauf que sur le plan local, il faut qu'il y ait un renforcement des moyens humains et financiers des CPL pour la promotion des régions d'une manière générale et globale.

La maîtrise urbaine en Tunisie doit favoriser la solidarité en incitant à la compétitivité interrégionale et renforce la cohésion territoriale en empêchant la marginalisation des régions à faible développement. En effet, la réduction des disparités régionales nécessite une redéfinition du rôle des espaces urbains ; d'une part, la concentration du réseau routier doit évoluer vers de formes d'organisation décentralisées permettant à ces zones enclavées de rompre avec leur isolement. D'autre part, l'adaptation des politiques permettant un développement régional en optant pour un modèle de développement spécifique à chaque région. Ce modèle de développement doit intégrer des choix fondamentaux relatifs à la prise en compte des atouts et des faiblesses, de leurs territoires et au renforcement de leur capacité à attirer des activités nouvelles, tout en consolidant les activités existantes.

La région Est et ouest doivent être des foyers économiques avec chacun son rôle et son apport à l'échelle national et cela sous entend bien évidemment un partage équitable des rôles entre la capitale, les grandes villes et les régions intérieures. Mais l'ensemble des cas facteurs dépendent d'une révision des options urbaines, économiques, sociales, politiques et bien sûr avec une bonne gouvernance gouvernementale.

Sous-section 2 : La solidarité dans l'espace

Souvent la maîtrise d'un territoire urbain présente des difficultés concernant l'exercice des certaines fonctions par certains habitants. Les manifestations spatiales des inégalités se révèlent en portant le regard non seulement sur les quartiers les plus défavorisés mais aussi sur l'écart qui les sépare des quartiers les plus favorisés.

L'intégration spatiale est un objectif honorable s'opposant à l'exclusion et la ségrégation sociale. En effet, un espace urbain doit répondre aux besoins de toutes les catégories sociales d'habitants et surtout les plus vulnérables et qui se sentent exclus de la ville afin de les insérer dans chaque quartier et dans chaque agglomération. Ainsi, la répartition de l'espace ne doit pas contenir une ségrégation résidentielle qui peut prendre des formes d'organisations spatiales différentes selon qu'elle porte sur des populations différenciées par des critères socio-économiques, démographiques, urbaines (zones urbaines aménagées et zones délaissées).

La ségrégation résidentielle a des bases socio-économiques stables qui suivent les prix fonciers et immobiliers urbains. Il s'agit des grandes agglomérations centrées qui subissent le plus les contrastes entre secteurs riches et secteurs pauvres notamment sous l'effet de l'exode rural. Les paysans fuient leurs villages et se localisent aux périphéries créant des zones urbaines pauvres et mal organisées et surtout non planifiées. Ces zones sont à la périphérie de la ville qui présente des zones urbaines organisées et bien développées.

Cette situation crée une ségrégation spatiale entre riche et pauvre. Une ségrégation entre les quartiers choisis par les populations aux revenus élevés l'ont été moins pour des raisons d'accessibilité générale qu'en fonction des aménités de site, telle colline¹ ou rivière² offrant des conditions d'habitat jugées plus enviables. En contrepartie, de l'autre côté de la ville existent des quartiers démunis des caractéristiques urbaines qui leur permettent la qualité de vie, sous forme de grands ensembles dévalorisés situés dans des zones périurbains et peu accessibles. C'est alors la répartition urbaine qui crée ce genre de ségrégation et crée des quartiers riches et d'autres pauvres.

Pour lutter contre ce genre de ségrégation, nous devons promouvoir l'objectif de la mixité sociale et le rendre un pilier intéressant dans la politique de maîtrise urbaine. Il faut essayer de réduire au maximum la concentration des populations pauvres et en cherchant à adopter les mesures législatives et réglementaires nécessaires. Ainsi, qu'une prise de conscience collective car la mixité sociale ne concerne pas une catégorie particulière d'habitant, mais elle doit être perçue en tant qu'un phénomène global et à divers aspects. D'ailleurs, « **la ville, l'urbain n'existe que par la diversité des types d'habitat et d'activité et par la coexistence des divers catégories sociales**³ ». Ceci se réalise par l'adoption d'un droit qu'on l'appelle « **le droit à la ville**⁴ ».

Une maîtrise urbaine réussie découle de l'obligation de favoriser la coexistence équitable des diverses catégories sociales sur cet espace. Ainsi, un effort d'identification des catégories de la société qui nécessitent une intégration particulière lors de la maîtrise urbaine permettant de

¹ La région de sidi bou said (tunis)

² La région du Lac (tunis)

³ Jacquot (H), « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », Revue Droit et ville, n°34, 1992, p89

⁴ C'est un droit proclamé en France depuis 1991 par la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 intitulé loi d'orientation pour la ville (LOV) cette loi a pour objectif de permettre l'intégration urbaine socio spatiale dans la ville, mais n'est pas adoptée en Tunisie.

déceler les critères physiques, matériels ou moraux pour lesquels la gestion de l'espace revêt une importance spéciale (Les handicapés¹, les pauvres², les femmes³....).

Pour exclure le sentiment d'exclusion, d'inégalité et d'injustice sociale, il faut permettre à tout individu de bénéficier de son droit à l'emploi, au déplacement et à des conditions de vie favorables à sa dignité humaine, le droit au logement pour les personnes défavorisées. il s'agit du droit à l'équité sociale (chapitre 2).

CHAPITRE 2 : LE DROIT À L'ÉQUITÉ SOCIALE

Une maîtrise urbaine équitable doit avoir pour finalité le bien-être de tous les citoyens. L'équité sociale est un enjeu fondamental de toute maîtrise urbaine.

Il repose sur les principes fondamentaux de droits de l'homme dont l'accès aux services essentiels (section 1) et à un logement sûr et sain (section 2). Il est essentiel au bien-être physique, social et économique de chacun⁴ et présente un élément fondamental de l'équité sociale.

¹ Loi d'orientation n°2005-83 du 19 août 2005, JORT n°66 relative à la promotion et la protection de personnes handicapées, JORT n°66 du 19 août 2005.

² Les pauvres sont les personnes qui ne peuvent pas satisfaire leurs besoins essentiels en logement, emploi, nourriture

³ Réduire la notion d'infériorité conceptuelle sociale qui rend la femme à la marge de la croissance économique et sociale.

⁴ « Programme d'action national de l'environnement et du développement durable pour le XXI^{ème} siècle », agenda 21 national, MEAT, 1995, p126

SECTION 1 : LE DROIT A L'ACCES AUX SERVICES ESSENTIELS

Pour réduire le sentiment de l'exclusion, d'inégalité et d'injustice sociale, il faut chercher à atteindre l'équilibre social entre les différentes catégories de la société. En effet, tout essai de maîtrise urbaine doit améliorer les conditions de vie et le développement des individus. Dans ce sens, la Constitution tunisienne prévoit que *«les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination. L'État garantit aux citoyens les libertés et les droits individuels et collectifs. Il veille à leur assurer les conditions d'une vie digne¹»*.

Pour défendre la ségrégation urbaine, l'autorité locale doit assurer l'accès à un seuil minimum des services essentiels de la ville pour tout le monde ; il s'agit de services minimum attendus de la ville comme par exemple, le droit à la mobilité² le droit à la sécurité³, l'accès au service domestique indispensable consistant dont l'eau, l'assainissement, l'énergie nécessaire⁴ pour les besoins familiaux.

Certains de ces droits sont des droits constitutionnels comme le droit à l'eau garanti par l'article 44 de la Constitution⁵, d'autres ne le sont pas mais ils sont nécessaires pour garantir la vie en dignité⁶. La généralisation de ces droits est une base pour une maîtrise urbaine équitable. Ces besoins nécessitent en premier lieu, des études pour décider du seuil minimal qui doit exister.

¹ Article 21 de la constitution.

² Le transport, l'accessibilité aux handicapé par exemple),

³ La protection contre les risques principaux ; naturels, industriels, sociaux comme la délinquance

⁴ Électricité, gaz

⁵ Article 44 de la Constitution : « Le droit à l'eau est garanti ».

⁶ Article 21 de la Constitution

Pour l'identification de ces seuils minimum, chaque système donne des réponses en se référant à des standards internationaux plus ou moins reconnus et essaye d'arriver à ces seuils dans toutes les entités urbaines du pays. En second lieu, assurer la production de ces services par le déploiement de personnels, de moyens..., cela peut impliquer souvent de réaliser les infrastructures nécessaires comme lorsqu'il s'agit d'améliorer l'accessibilité aux handicapés, ou lorsqu'il faut construire des logements sociaux. En troisième lieu, il faut assurer l'accès de ces services à tout le monde par la gratuité ou par la tarification sociale ou tout simplement la disponibilité de la prestation à un prix modéré comme le cas de l'électricité ou l'accès à l'eau potable.

D'une façon générale, la logique d'ensemble d'un accès minimal à des services minimaux peut être adoptée dans n'importe quel pays, même très pauvre : nous pouvons faire varier ce que nous le considérons comme minimal sans s'éloigner de l'objectif d'y faire accéder le plus grand nombre.

Concernant la Tunisie, les services d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et d'électricité sont gérés par des entreprises publiques qui facturent suivant la consommation, aucun avantage particulier n'est pas octroyé aux citoyens indigents. Il faut prévoir des solutions pour que tous les citoyens aient un accès aux services essentiels ainsi qu'au droit au logement (section2).

SECTION 2 : LE DROIT AU LOGEMENT

La conception du sol ne peut pas être seulement des études sur terrains sous la forme de plans qui prennent en considération l'utilisation présente et future du sol mais doivent aussi avoir un côté social qui prend en considération des vérités sociales comme le problème du logement. Une maîtrise urbaine équitable doit écarter la notion même d'habitat « *informel, irrégulier, illégal, clandestin ou spontané ou encore de quartier sous intégré de taudis ou de bidonville*¹ » et assurer un habitat convenable à tout habitant.

¹ Polèse (M), wolfe (J-M) : « L'urbanisation des pays en développement », Économica, 1995, p137.

Nous allons voir dans un premier temps l'encadrement de ce droit (sous-section 1) puis son application (sous-section 2).

Sous-section 1 : L'encadrement du droit au logement

Dans une société urbaine, le logement présente le lieu et le moyen d'insertion dans la société ; il permet d'appartenir à cette société, d'y prendre rang. Être privé de logement, c'est être privé de domicile, d'adresse, de famille, du droit de participer à la vie de la cité, et aussi de recueillir les fruits de la civilisation urbaine. En plus, dans notre société qui se compose d'une grande masse de travailleurs ne disposant que d'un salaire, c'est-à-dire, seulement la somme nécessaire à sa subsistance, il faut toujours réfléchir au problème de logement de cette masse. Surtout, lorsque nous savons que le droit au logement est un droit reconnu en tant que droit de l'Homme dans les conventions internationales.

Au niveau international, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 reconnaît que le droit au logement fait partie des droits sociaux et que *"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires"*¹.

En France, le droit au logement est un droit constitutionnel, qui découle des 10e et 11e alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et fait l'objet de plusieurs législations²

¹ Article 25-1

² La loi française n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs est la première à réglementer les rapports locatifs dans le cadre d'un bail d'habitation et confirme que "le droit à l'habitat est un droit fondamental, JORF du 24 décembre 1986.

-La loi française n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, JORF du 8 juillet 1989. Cette loi reconnaît le droit au logement comme un droit fondamental et interdit toute forme de discrimination dans l'accès au logement.

- la loi française n° 90-449 du 31 mai 1990, JORF n°127 du 2 juin 1989, visant la mise en œuvre du droit au logement et dont l'article premier dispose : "Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation".

- la loi française d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, JORF n°175 du 31 juillet 1998. Elle renforce des mesures de prévention des expulsions locatives, la réforme des attributions des logements, la mobilisation de la vacance des logements et la lutte contre l'insalubrité

En Tunisie, c'est un droit délaissé au niveau constitutionnel, nous ne l'évoquons ni dans la première constitution de 1959 ni dans la deuxième constitution de 2014 dite révolutionnaire, en plus au niveau législatif nous ne l'abordons pas en tant que sujet primaire mais en tant que faculté dans des législations concernant autres sujets comme celui de la promotion immobilière.

Sous-section 2 : L'application de ce droit

Le droit au logement repose sur une offre abordable et sur une demande de solvabilité, afin d'accueillir en priorité les personnes défavorisées. Le rôle de l'État est de veiller aux équilibres fondamentaux par la mise en place de pratiques et de mécanismes d'intégration urbaine qui favorisent les couches défavorisées, et règle le problème de l'habitat insalubre. Ceci se réalise par un programme qui assure une bonne maîtrise urbaine favorisant une mixité sociale, la cohésion sociale et la tranquillité publique.

Le gouvernement tunisien a commencé à s'intéresser à cette problématique depuis l'Indépendance aboutissant à une stratégie nationale de l'habitat adopté en 1988 se basant sur le droit de tout citoyen à l'accès à un logement décent. Cette stratégie a abouti à la mise en place des outils de mise en œuvre dont la refonte de la loi relative à la promotion immobilière en 1990¹ pour encourager les promoteurs à investir dans des projets de logement sociaux et la mise en œuvre d'une politique d'habitat visant à ce que l'habitat soit à la portée du citoyen à revenu moyen. Pour arriver à cette finalité, de nouvelles sources de financement ont été identifiées tel que l'élargissement des bénéficiaires des logements sociaux financés par le fond de promotion de logement sociaux FOPROLOS² en 2007 pour concerner toute la

- La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite "loi SRU", JORT n°289 du 12/2/2000. Cette loi confirme le droit à un logement décent et complète certaines de ces mesures.

- loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°72 du 26/3/2014.

- loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°73 du 27 mars 2009.

¹ Loi n°90-17 du 26 février 1990 portant refonte de la législation relative à la promotion immobilière, JORT n° 17 du 6/3/1990.

² Loi n°77-54 du 3 août 1977 portant institution d'un fond de promotion de logement pour les salariés, JORT n° 53 du 5/8/1977. Ce fond est alimenté par une cotisation patronale à hauteur de 1% sur la masse salariale de

catégorie dont le salaire est compris entre 3 et 4,5 fois le Smig¹ et la révision du prix de vente des logements sociaux financé par le FOPROLOS en 2009. Pour maintenir et entretenir son logement dans des conditions décentes, le FNAH², est l'un des principaux outils de financement. Il contribue aux programmes et projets relatifs aux opérations de sauvegarde, de restauration de réhabilitation des constructions et d'assainissement réalisés par des propriétaires privés pour entretenir leur logement ou les pourvoir en équipements nécessaires. Ce fond contribue de même à des réalisations faites par les CPL concernant des opérations de réhabilitation ou de rénovation, des opérations de relogement des familles occupants des constructions menaçant ruine, des travaux visant l'amélioration des conditions d'habitat des citoyens et leur environnement urbain.

Le gouvernement tunisien entend consolider les acquis ainsi réalisés en poursuivant la mise en œuvre d'une politique d'habitat favorisant l'accès à la propriété immobilière de toutes les couches sociales de la population, en particulier des ménages à faible revenu.

Dans une conférence de presse récente, le secrétaire d'état à l'habitat dévoile l'avancement d'un programme spécifique de logements sociaux et la nouvelle stratégie de l'habitat.³ Il s'agit d'un programme spécifique pour l'habitat social comprenant un projet de construire 200.000 habitats sociaux pour les ménages à faibles revenus et ceci dans différents gouvernorats de la Tunisie.

Cependant, ce programme est un programme d'État qui attend sa mise en œuvre sur le terrain surtout que dans cette conférence de presse aucune date n'a été avancée, et qu'entre temps, les problèmes urbains ne cessent de s'accroître puisqu'il existe encore des habitations en dessous du standard minimum de salubrité, en particulier à forte croissance et à faible revenu. Ces stratégies de l'État demeurent insuffisantes face à l'urgence d'un droit au logement due par la montée de la pauvreté et le mal logement. Ce droit qui est en vérité un droit universel mérite d'être proclamé comme un droit constitutionnel et ajouté à la constitution tunisienne pour

l'entreprise privée et publique, il accorde des crédits au profit des salariés dont le revenu mensuel est compris entre 1 et 4.5 le Smig, c'est l'un des principaux financements de l'habitat social.

¹ Programme FOPROLOS III

² Régit par la loi n° 2004-77 du 2 août 2004 relative au fonds national d'amélioration de l'habitat, JORT n°63 du 6/8/2004, le décret n°2007-534 du 12 mars 2007 fixant les conditions d'octroi des prêts et subventions par le fonds national d'amélioration de l'habitat, JORT n°24 du 23/3/2007 et le décret n°2007-535 du 12 mars 2007 fixant les modalités et les conditions de gestion du fonds national d'amélioration de l'habitat, JORT n°24 du 23/3/2007.

³ Conférence de presse a eu lieu le 5/11/2015 publié sur le site officiel du ministère de l'équipement de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

qu'il soit un devoir pour l'État de garantir le droit d'accéder à un logement décent suffisamment desservi par des équipements publics et privés. De même, ce droit mérite d'exister dans le droit positif dans une loi spécifique à ce sujet et opposable à tous les citoyens

CONCLUSION DU TITRE 3

Un espace urbain est un lieu d'intégration sociale par excellence, il regroupe un capital humain dont sa valorisation est le critère de réussite de toute politique sociale et urbaine. Ainsi, une maîtrise urbaine durable doit promouvoir une cohésion sociale efficace fondée sur l'égalité des chances, l'élimination de toute forme d'exclusion et de marginalisation, la consécration des valeurs de solidarité et d'entraide entre les différentes catégories sociales, régions et générations.

Pour lutter contre toute forme de ségrégation sociale et spatiale il faut tracer une politique sociale et spatiale qui vise l'intégration de toutes les catégories sociale dans la vie urbaine. Il faut inclure et ramener à la société ceux qui n'y sont pas intégrés et ceux qui se sentent rejetés dehors de la ville. Ces derniers doivent accéder aux services essentiels, à un logement convenable et adéquat, aux déplacements et à des conditions de vie favorables à sa dignité humaine.

L'intervention des services publics est indispensable pour permettre à chacun d'accéder à un logement décent, à un emploi ou une formation, aux soins, et l'égalité des chances. Cette intervention vise le cadre de vie agréable, la lutte contre la discrimination et les inégalités sociales et spatiales, la prévention de de délinquance et surtout le développement de la citoyenneté responsable.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Un environnement urbain durable doit être un environnement écologiquement tolérable, économiquement efficace et socialement équitable.

Concernant la dimension environnementale, elle doit avoir comme objectif de garantir un cadre de vie adéquat pour les citoyens, pour cela il faut préserver, améliorer et valoriser l'environnement urbain en maintenant les grands équilibres écologiques et en prévenant les impacts environnementaux. La dimension économique, quant à elle nécessite de développer la croissance et l'efficacité économique à travers des modes de production et de consommation durable, il faut favoriser en plus un transport durable et la promotion des énergies renouvelables. Sur le plan social, l'environnement urbain doit répondre à l'objectif d'équité sociale en favorisant la participation de tous les groupes sociaux sur les questions de santé, d'emploi, d'éducation...

Cependant, malgré les essais tunisiens de s'appuyer sur le développement durable pour garantir un avenir meilleur que ce soit sur le plan environnemental, économique ou social, des défaillances sont apparues. D'abord, concernant l'engagement politique dans le développement durable le gouvernement tunisien a créé plusieurs institutions dans le domaine de l'environnement et du développement durable, mais l'intégration des trois composants du développement durable à savoir l'économique, le social et l'environnemental dans une vision commune est restée timide laissant la place à des modes de planification prédominés par le caractère sectoriel. Concernant le côté social, le développement social de la Tunisie n'a pas été régionalement équitable, il y a un déséquilibre entre les régions relativement avancées du littoral et celle défavorisée à l'intérieur, ainsi qu'une partie de la population a été marginalisée. Concernant les modes de gouvernances, elles sont restées relativement centralisées. Il faut redéfinir le découpage des régions avec une recherche d'une plus grande complémentarité régionale, une gouvernance locale plus autonome, des incitations pour encourager l'investissement dans les régions défavorisées. Quant à la dimension économique, il faut rendre les produits respectueux de l'environnement, plus attractif et plus crédible auprès des

consommateurs et de développer dans ce sens l'information environnementale correspondante tout en soutenant les comportements des consommations les plus vertueux¹. Le changement des comportements doit être engagé afin de placer l'économie sur une trajectoire de croissance plus verte et plus responsable.

¹ « Préparation de la conférence des nations unies sur le développement durable Rio+20 », rapport national de la Tunisie, octobre 2011, p 16.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Une ville n'est pas uniquement la somme de plusieurs composantes, ni la juxtaposition de plusieurs entités et territoires, elle est plus complexe que cela. Il s'agit surtout de la traduction d'une vision commune de plusieurs fonctions comme le transport, l'interconnexion entre les différents espaces de la ville, l'accès aux services, le développement économique et le bien-être social. Une ville dont les fonctions sont assez multiples ne peut être performante et fonctionnelle que si elle est correctement réfléchie, planifiée et surtout maîtrisée.

Pour que la maîtrise urbaine soit réussie elle doit rechercher l'utilisation optimale du sol ce qui nécessite un ensemble d'outils comme la planification, la maîtrise foncière et la bonne gouvernance.

La planification doit être effectuée de la manière la plus intégrée possible, prenant en considération tous les aspects qui en conditionnent le fonctionnement, tout en responsabilisant les citoyens dans le choix des modes de développement des villes à travers la promotion d'une citoyenneté réelle qui implique les habitants dans les affaires courantes de leurs localités. Elle devrait également tenir compte du rôle de tous les acteurs intervenants et ce au niveau de la conception et de la mise en œuvre de leurs activités respectives en renforçant la capacité des CPL en tant qu'acteurs principaux dans la maîtrise urbaine et coordinateurs de l'ensemble des intervenants sur des dimensions multiples ; économique, sociale et environnementale.

Le rôle des CPL dans la maîtrise urbaine doit être primordial, ainsi il faut que chaque commune ait la capacité de mener à bien son projet sur son territoire. Ce projet se concrétise par la mise en place de diverses actions publiques se rapportant à l'habitat, à des actions d'aménagement urbain nécessitant parfois des acquisitions foncières. La collectivité doit gérer ces actions mais elle doit résoudre aussi des problèmes liés à la déperdition des terres agricoles et à la lutte contre les titres gelés.

Toutes ces actions impliquent des interventions urbaines de la part de ces collectivités, lesquelles doivent donc mener en parallèle une maîtrise urbaine permettant de chapoter l'ensemble d'un projet d'aménagement et de développement du territoire. Il faut alors appréhender cette maîtrise urbaine locale comme une clé du développement économique, urbain, rural et de la préservation des espaces naturels. Elle doit donc être envisagée sur un long terme dans la perspective d'un développement durable. Mais il faut aussi l'appréhender dans une logique décentralisatrice, celle de la subsidiarité selon laquelle les autorités locales doivent agir dans les domaines qui peuvent être mieux régis à leur niveau.

Les collectivités territoriales disposent d'un certain nombre d'outils pour avoir une plus grande maîtrise sur leur territoire urbain. Ces derniers ont des usages différents selon leur vocation. Il y a des outils de connaissance et d'observation, de planification et de programmation et enfin de régulation. S'agissant de la réalisation même du projet, on trouve des outils opérationnels et des outils d'acquisition foncière. La plupart de ces outils de maîtrise urbaine consacrés par le législateur sont destinés aux CPL, et ce même si certaines procédures permettent au MEHAT d'intervenir, mais la base du rôle de maîtrise urbaine demeure locale.

Toutefois, malgré le renforcement des capacités des CPL par de nouvelles lois¹, l'action décentralisatrice demeure inachevée avec souvent un décalage entre les moyens humains, matériels et financiers et les besoins pour une maîtrise urbaine durable. D'abord, se pose la question des ressources financières permettant à une collectivité de réaliser son action foncière. Puis celle de l'organisation d'un projet foncier local qui paraît être indispensable. Nous devons aussi nous interroger quant à l'épuisement des réserves foncières auquel sont confrontées de nombreuses collectivités et réfléchir à une politique foncière qui soit cohérente, car il y a deux contraintes antagonistes : répondre aux besoins urbains d'une part et faire face aux préoccupations environnementales d'autre part. Enfin, et non des moindres, la question cruciale est celle de l'efficacité de ces différents outils, c'est-à-dire la question de leurs intérêts et leurs limites ainsi que de l'articulation de la politique foncière sur les autres politiques publiques qu'elle doit servir et ses incidences dans le cadre d'une stratégie envisagée d'une manière globale.

Pour réussir la maîtrise urbaine durable, le gouvernement tunisien s'est fixé comme objectif prioritaire la recherche du bien-être du citoyen. La réalisation de cet objectif s'appuie sur la notion de développement durable. Il faut prévoir au citoyen un cadre de vie sain qui réponde aux besoins des générations actuelles sans pour autant compromettre ceux des générations futures.

Une maîtrise urbaine durable tend à prévoir un cadre de vie économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement tolérable. Ainsi, elle doit être fondée sur des programmes concrets et des pratiques d'amélioration des conditions et de qualité de vie en zone urbaine par des interventions ciblées en matière de gestion durable, de conservation des

¹ Les réformes de la loi organique des communes surtout celles qui ont institué le principe de l'intercommunalité.

ressources naturelles ainsi que dans le domaine de l'assainissement urbain, de l'embellissement des villes et de l'organisation de l'habitat afin de garantir un paysage urbain adéquat.

La recherche de la durabilité est acquise à travers l'intégration des préoccupations et des actions environnementales dans les activités économiques. Il faut penser une économie responsable qui développe des pratiques commerciales innovantes pour mieux répartir les richesses et les bénéfices. De plus, le développement économique doit être conçu dans une optique d'équilibre entre les différents secteurs et les différentes régions et d'encouragement de l'éco développement. Ensuite, Il faut penser à un développement économique qui favorise un dynamisme pour la ville mais ne qui ne dégrade pas la nature, car il est possible de les promouvoir en même temps et de donner, par conséquent, une importance au tourisme durable.

La durabilité de l'espace urbain se traduit, également, par la capacité d'assurer l'équité entre tous les citoyens. Il faut instaurer une politique sociale qui garantirait à chacun l'accès aux besoins essentiels (le droit à la mobilité, le logement, l'accès aux services domestiques dont l'eau, l'assainissement, l'énergie...). De plus, il faut développer des actions qui ont pour finalité la lutte contre l'exclusion et la discrimination, la protection des couches sociales vulnérables et leur réinsertion dans la société. Il faut alors lutter contre la ségrégation urbaine et la favoriser une mixité sociale.

Ces objectifs doivent être réalisés «*dans le cadre d'une harmonisation entre le développement économique, le développement social et d'équilibre écologique*¹» mais aussi dans le cadre d'une bonne gouvernance, de la décentralisation² et de l'application du principe de subsidiarité³. Toutefois, ce cadre fait défaut dans l'application des textes en Tunisie.

Pour ce qui est de l'harmonisation, il faut remarquer que l'administration tunisienne souffre de la bureaucratie ce qui provoque une lenteur et une inefficacité dans ces actions. Il faudrait qu'elle agisse avec plus de souplesse et d'agilité pour qu'elle soit efficace et dans un cadre de collaboration et de participation entre tous les acteurs intervenant dans le secteur concerné. Le législateur tunisien conscient de ce problème a conçu dans la constitution des solutions,

¹ Article 1^{er} CATU

² Article 14 et 131 Constitution Tunisienne

³ Article 134 Constitution Tunisienne

ainsi nous pouvons citer l'article 134 qui déclare que « *Les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière. Les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité* ». On peut comprendre, à travers cet article, que le législateur a prévu un mécanisme de fluidité de l'action administrative mais pour qu'il soit appliqué il faut une nouvelle loi de collectivité publique locale qui assurera cette faculté.

La bonne gouvernance et la décentralisation présentent aussi des principes de base auxquels le législateur a donné de l'importance dans la Constitution. D'ailleurs, d'après l'article 14 « *l'État s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national dans le cadre de l'unité de l'État* ». Le législateur tunisien considère que la décentralisation est une priorité qui doit être renforcée par l'État. Quant aux CPL, elles doivent adopter « *les mécanismes de la démocratie participatives et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution conformément à la loi* ». Mais quelle loi ? La loi organique des communes qui date de 1975 et modifiée en 1995 ? Il faudrait une loi révolutionnaire. En fait, cette loi est encore sous forme de projet¹ préparé et déposé à l'assemblée des représentants du peuple depuis 2016² et qui attend encore son adoption et sa promulgation³. Et même après la promulgation de cette loi, la population tunisienne est-elle suffisamment responsable pour participer à la gouvernance urbaine ?

¹ Projet de loi organique concernant la promulgation du code de collectivités publiques locales.

² Depuis Avril 2016 dans sa première version, la deuxième version de la loi est en mai 2017.

³ Voir site de l'assemblée des représentants du peuple, les projets de loi présentés à l'assemblée sous la référence 23/2016 (1^{ère} version de la loi) puis sous la référence 48/2017 (2^{ème} version de la loi).

BIBLIOGRAPHIE

Dictionnaires et encyclopédie

- **Merlin (P), Choay (F)** : « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », 2^{ème} édition, PUF, 2009. (1^{ère} édition 1988).
- **Van lang (A), Gondouin (G), Inserquet-Brisset (V)** : « Dictionnaire du droit administratif », dictionnaires Sirey, 2011.
- **Veyret (Y)** : « Dictionnaire de l'environnement », Armand Colin, 2007
- Dictionnaire « Vocabulaire juridique », delta, 2004.
- **Pumain(D), Paquot(T), Kleinschmager(R)** : « Dictionnaire de la ville et l'urbain », Economica, 2006.

Ouvrages généraux, traités et manuels

- **Aouij- Mrad (A)** : « Précis du droit de l'urbanisme », 2002, IORT,
- **Aouij-Mrad(A)** : « Droit de l'urbanisme », édition Latrach, 2014.
- **Auby (J-B) ; Périnet-Market (H), Noguellou (R)** : « Droit de l'urbanisme et de la construction », 8^{ème} édition, Monchrestien, 2008¹.
- **Ben Achour (y)** : « Droit administratif », centre de recherche universitaire, 2010.
- **Bousata (S)** : « Droit de l'urbanisme », ARTYO , 1999.
- **Chapus (R)** : « Droit administratif général », tome 2, 8^{ème} édition, Montchrestien, Delta, 1994².
- **Chekir (H)** : « Droit de l'environnement introduction générale », éditions Latrach , 2014.
- **Davignon (J-F)** : « Droit de l'urbanisme » Litec, 2^{ème} édition, 2007¹.

¹ Dernière édition 2015.

² Dernière édition 15^{ème} édition de 2001.

- **Drobenko (B)** : « Droit de l'urbanisme », 5^{ème} édition, Lextenso, 2009.
- **Jacquot (H), Priet (F)** : « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 2008².
- **Kalflèche (G)** : « Droit de l'urbanisme », PUF, édition 2012.
- **Louveau (B), Van Ypersele(J)** : « le droit d'urbanisme : en Belgique et ses trois régions », édition Larcier, 2^{ème} édition, 2006.
- **Poujade (B), Bonichot (J-C)** : « Droit de l'urbanisme », éditions Montchrestien, 2006.
- **Prieur (M)** : « Droit de l'environnement », 5^{ème} édition³, Dalloz, 2004.
- **Romi (R)** : « Droit et administration de l'environnement », Monchrestien, 2004⁴.
- **Romi (R)** : « Droit de l'environnement », LGDJ, 9^{ème} édition 2016.

Ouvrages spécialisés, thèses et mémoires

Ouvrages spécialisés

- **Aubry (F-X)** : « L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire », Economica, 1979.
- **Auby (J-B)** : « Droit de la ville du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », Lexisnexis, 2013⁵.
- **Auby (J-B)** : « La décentralisation et le droit », LGDJ, 2006.
- **Baraize (F), Janvier (Y), Lacave-Allmand (M), Piron (O), Vilmin (Th)** : « L'aménagement en question », ADEF, 1996.
- **Benoit (G), Comeau (A)** : « Méditerranée, les perspectives du plan bleu sur l'environnement et le développement », Edition l'Aube et Plan Bleu, 2005.
- **Bofil (R), Véron (N)** : « L'architecture des villes », éditions Odile Jacob, avril 1995.
- **Brunel (S)** : « Le développement durable », Que sais-je, 5^{ème} édition 2012, PUF.
- **Casteights (M)** : « L'aménagement de l'espace, les approches et les outils », LGDJ, 1999.

¹ Dernière édition 3^{ème} 2013.

² Dernière édition : 2015.

³ Dernière édition : 7^{ème} édition, 2016.

⁴ Dernière édition : 6^{ème} édition 2007

⁵ Dernière édition : 2016.

- **Clergerie (J-L)** : « Le principe de subsidiarité », Elipses, 1997.
- **Crozel (B)** : « Urbanité et citoyenneté : attention, démocratie urbaine », l'Harmattan, 1998.
- **Fialaire (J)** : « Les stratégies du développement durable », l'Harmattan, 2008.
- **Fijalkow (y)** : « Sociologie de la ville », édition La Découverte, 2002, Paris
- **Fourest (A)** : « Chronique de la ville ordinaire », éditions de l'Aube, 1995.
- **Godfrin (G)** : « Aménagement urbain et bâti existant », LGDJ, 1999.
- **Guettier (C)** : « Droit des contrats administratifs », PUF, 2004.
- **Hoffmann-Martinot (V)** : « Le gouvernement des villes, une comparaison internationale », l'Harmattan, 2007.
- **Horcreitère (P)** : « Le plan local d'urbanisme », Berger-Levrault, Paris, juin 2004.
- **Houzé (PH)** : « La vie s'invente en ville, Quel commerce pour les villes ? », Economica 1998.
- **Ingallina (P)** : « Le projet urbain », Que sais-je ?, PUF, Paris, 2008.
- **Lacaze (J-P)** : « Introduction à la planification urbaine », presse de l'école nationale ponts et chaussées, 1995.
- **Lacaze (J-P)** : « Les méthodes de l'urbanisme », PUF, 2010, 5^{ème} édition.
- **Lacour (C), Delamarre (A), Thoin (M)** : « 40 ans d'aménagement du territoire »,
- **Le coq (V)** : « Le droit du projet de développement durable de la ville, essai sur l'émergence d'un droit public de confiance », collection droit public, Pulim, 2009.
- **Madiot (Y)** : « Aménagement du territoire », LITEC, 1996.
- **Mancebo (F)** : « Développement durable », Armand Colin, Paris 2008.
- **Mongin (O)** : « La condition urbaine, la ville à l'heure de la mondialisation », édition de Seuil, Paris, 2005.
- **Montero (M)** : « La ville », ellipses, 2002.
- **Muller (P)** : « Les politiques publiques », Que sais-je, PUF, 7^{ème} édition 2008.
- **Muller (P), Surel (Y)** : « L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, 1998.
- **Oueslati Hamzaoui (N)** : « Centre urbains secondaires dans le district de Tunis, organisation, fonctionnement et évolution », faculté de sciences humaines et sociales de Tunis, université de Tunis, 2004.
- **Perret (B)** : « L'évaluation des politiques publiques », la découverte, paris, 2008.
- **Pitron (F), Jolive (V)** : « La gestion du littoral et des espaces marins », LGDJ, 2007.

- **Polèse (M), wolfe (J-M)** : « L'urbanisation des pays en développement », Économica, 1995.
- **Quilichini (P)** : « La politique local de l'habitat », éditions le Moniteur, Paris, 2006.
- **Rousseau (D), Vauzeilles (G)** : « Aménagement urbain », PUF, 1992.
- **Sueur (J-P)** : « Changer la ville, pour une nouvelle urbanité », éditions Odile Jacob, mai 1999.

Thèses et Mémoires

- **Abbassi (A)** : « Protection juridique des paysages naturels en Tunisie et à l'étranger », mémoire pour l'obtention du diplôme de DEA en droit public et financier, FSJPST, 2001-2002.
- **Askri Adhoum (S)** : « L'habitat social en Tunisie », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'urbanisme, FDSPT, 2003-2004.
- **Bélangier (M)** : « Le design urbain au Québec : étude de la transposition des prescriptions empiriques dans la pratique urbanistique », mémoire en vue de l'obtention du grade des maîtrise en urbanisme, faculté des études supérieurs, université de Montréal, 2010.
- **Ben Amara (M)** : « L'aménagement foncier dans le sec en Tunisie, étude d'un cas », mastère professionnel en droit foncier, 2006, 2007, FSJPST.
- **Ben Ammar (A)** : « Les périmètres de réserves foncières », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 2003-2004.
- **Ben Hamida (B)** : « L'AFH et la maîtrise foncière : étude du lotissement de Ain zaghwan », mémoire pour l'obtention du diplôme de DESS en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 1999-2000.
- **Ben Romdhane (A)** : « La gestion du patrimoine culturel immobilier », mémoire pour l'obtention du DEA en droit public et financier, FSJPST, 1996-1997.
- **Bennour (J)** : « La protection juridique du patrimoine culturel immobilier », mémoire pour l'obtention du diplôme de DEA en droit public et financier, FSJPST, 1990-1991.
- **Biki (S)** : « Les plans d'aménagement du territoire », mémoire en vue de l'obtention du master en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 2004-2005.

- **Bouyahya (M)** : « La procédure de dissolution des habous privés évolution et difficultés d'application », mémoire pour l'obtention du mastère spécialisé en droit foncier, FDSJPS, 2002-2003.
- **Chebbi (M)** : « Processus d'urbanisation et politiques urbaines dans les pays du Sud, le cas de la Tunisie », mémoire en vue de l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches en urbanisme et aménagement de l'espace, université de Paris XII Val de Marne, institut d'urbanisme de Paris, 2005.
- **Chourabi (M)** : « L'environnement urbain », mémoire en vue de l'obtention du master en droit de l'environnement et de l'urbanisme, FDSPT, 2008-2009.
- **Chouria (A)** : « La gestion durable de l'aménagement urbain » mémoire en vue de l'obtention du master en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 2004-2005.
- **Ferchichi (W)** : « Le service public de l'environnement : Essai sur le rôle de l'Etat dans la protection de l'environnement », Thèse de doctorat en droit, Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis, 2000.
- **Hamdi (S)** : « Les zones sensibles en Tunisie », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 2002-2003.
- **Hammami Marakchi (A)** : « L'intégration du concept de développement durable dans l'ordre juridique tunisien », thèse pour le doctorat en droit, FSPST, 2007.
- **Hlioui (N)** : « La pauvreté en milieu urbain, étude institutionnelle », mémoire en vue de l'obtention du mastère en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FSJPST, octobre 2004.
- **Kattou (S)** : « La promotion des énergies renouvelables pour un développement durable », mémoire en vue de l'obtention du diplôme d'études approfondies en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FSJPST, 2007-2008.
- **Letaif (M)** : « Les règlements d'urbanisme », mémoire en vue de l'obtention du mastère en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, FSJPST, 1999-2000.
- **Limam (S)** : « Les politiques urbaines en Tunisie », mémoire pour l'obtention du diplôme d'étude approfondies en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, FSJPST, 2000,2001.

- **Masooud (Y)** : « L'aménagement des zones sensibles », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'urbanisme, FDSPT, 2004-2005
- **Mejri (M)** : « L'administration locale et l'aménagement urbain », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'urbanisme, FDSPT, 2004-2005.
- **Mohamed (I)** : « Le lotissement et la maîtrise de l'aménagement urbain », mémoire en vue de l'obtention du diplôme de DEA en droit d'environnement et de l'urbanisme, FDSPT, 2003-2004.
- **Rihane (M)** : « Les servitudes d'urbanisme », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'aménagement de l'espace, FSJPST, 2001-2002.
- **Sdiri (S)** : « La protection juridique de l'esthétique urbaine », mémoire pour l'obtention du diplôme de DEA en droit de l'environnement et de l'urbanisme. 2004-2005.
- **Tarchouna (L)** : « Décentralisation et déconcentration en Tunisie » thèse de doctorat d'Etat en droit public, FDSPT, 2005.
- **Tekari (B)** : « Le cadre juridique de l'aménagement urbain en Tunisie, essai sur le rôle du droit en matière d'urbanisme », Thèse de doctorat en droit, FDSPT, juin 1983.
- **Velten (F)** : « L'intégration des politiques publiques par le droit de l'urbanisme » mémoire de recherche réalisé dans le cadre de master de droit public spécialité collectivités territoriales, 2009-2010, université Toulouse 1 capitale.
- **Zebouna (E)** : « Les politiques urbaines en Tunisie », mémoire pour l'obtention du diplôme de master en droit de l'environnement et de l'urbanisme, FDSPT, 2005-2006.

Articles

- **Adidi (A)** : « La question de l'intégration sociale dans les programmes de lutte contre l'habitat insalubre au Maroc », les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale, sous la direction de Ali Sedjari, édition de l'Harmattan, 2006.
- **Aouij –Mourad (A)** : « La politique publique de l'environnement urbain en Tunisie », Droit et Ville n°42.

- **Aouij –Mourad (A)** : « Tourisme et développement à travers les documents d'aménagement et de planification »n Politique touristique et développement économique, Presse du Centre universitaire Champollion », 2010.
- **Attia (H)** : « Efficacité des politiques d'aménagement du territoire » séminaire national « aménagement du territoire et développement urbain 1989.
- **Baduel (P-R)** : « la ville et l'urbain. Enjeux sociaux et cognitifs éléments de problématique générale », paru dans « la ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe, acteurs organisations et territoires », Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain Maisonneuve et Larose, 2009.
- **Baron (C)** : « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », Droit et Société, 2003/2 n°54.
- **Belhedi (A)** : « Différenciation et recomposition de l'espace urbain en Tunisie »,publié dans « Villes arabes en mouvement », l'Harmattan, 2005.
- **Bellalouna(R), Bouabdallah (M), Hachicha (M), Guermazi (M), Mansouri (F), Meddeb (A)** : « La place de la maîtrise d'ouvrage dans les projets urbains, son statut, son rôle, et les conditions de son exercice », la maîtrise d'ouvrage urbaine, acte de séminaire international de Tunis, 15-17 novembre 1998, P 76.
- **Ben Hammed (F)** : « L'expropriation pour cause d'utilité publique à travers la jurisprudence du tribunal administratif », Centre d'Études, de Recherches et de Publications, 1990.
- **Ben Hammed (M-R)** : « Genèse et évolution du droit rural en Tunisie », Agricultural Law, UMAU, édizioni ETS, décembre 1992.
- **Ben Hammed (M-R)** : « La dimension culturelle de la protection du patrimoine naturel », publié dans « Protection du patrimoine naturel et mondialisation », sous la direction de Mohamed Ridha ben Hammed et Jean Pierre Théron, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2006.
- **Ben Hammed (M-R)** : « La conformité de l'activité agro-alimentaire aux normes de l'environnement et de santé», publié dans « La maîtrise de l'agroalimentaire face aux défis technologiques », sous la direction de Mohamed Ridha ben Hammed et Jean Pierre Théron, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2003.

- **Ben Hammed (M-R)** : « Tourisme et agriculture en Tunisie », publié dans « Politique Touristique et développement économique », sous la direction de Hafedh ben Saleh et Olivier Devaux, Presse du Centre Universitaire Champollion, 2010.
- **Ben Letaief (M)** : « Institution, mode de gestion et devenir : la politique Tunisienne de la ville », RTD, 2000, Centre de Publication Universitaire.
- **Ben Letaief (M)** : « Décentralisation et partenariat, propos introductifs », Annales des Sciences Juridiques n°1, 2007, p 283.
- **Ben Letaief (M)** : « Les politiques urbaines en Tunisie, quelques réflexions sur les mutations d'une action post- keynésienne », section 63, revue métropoles n°4 de 2008, [www.métropoles .revues.org](http://www.métropoles.revues.org)
- **Ben Letaief (M)** : « Les services publics locaux », publié dans « Décentralisation et démocratie en Tunisie », FDSPT, IORT, 1998.
- **Ben Letaief (M)** : « Partenariat et gouvernance territoriale en Tunisie », mélange offert au doyen Abdelfatteh Omar, CPU, Tunis, 2005.
- **Ben Othman Becha(H)** : « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, accès au foncier, rapport provisoire, diagnostique et recommandation », octobre 2014, ministère de l'équipement, octobre 2014.
- **Ben Saad(A)** : « Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie entre mauvaise gouvernance et marginalisation. Cas de la région de Tataouine, Sud tunisien ». Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée Montpellier : CIHEAM Options Méditerranéennes, Etudes et Recherches ; n. 66 de 2011.
- **Ben Salah (H)** : « Gestion de l'espace et protection de l'environnement par les communes », publié dans « Décentralisation et démocratie », ouvrage collectif sous la direction de Ben Salah (H), édition l'Harmattan, 1998.
- **Ben Salah (H)** : « La protection du littoral : données nationales et effort international », Protection du patrimoine naturel et mondialisation, sous direction de Mohammed Ridha Ben Hammed et Jean Théron, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2006
- **Bouhdiba (A), Chevallier (D)** : « La ville arabe dans l'islam, histoire et mutations », actes du 2^{ème} colloque de l'ATP, « espace socio-culturels et croissance urbaine dans le

monde arabe », Carthage Amilcar, 12-18 mars 1979, imprimerie el ASRIA, Tunis, 1982.

- **Bouraoui (S)** : « Urbanisme, aménagement du territoire et environnement : la conciliation est-elle possible », RTD, 1998, Centre de Publication Universitaire.
- **Bouraoui (S)** : « Un mode d'habitat particulier, celui de l'utilisation de la maison traditionnelle de la ville arabe (médina) en habitat collectif, un habitat généralement très dégradé » paru dans « urbanisme, aménagement du territoire et environnement : la conciliation est-elle possible » de RTD, 1998, centre de publication universitaire.
- **Bourdin (A)** : « Crise et mutation des villes », paru dans : « Les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale », sous la direction de Ali Sedjari, édition de l'Harmattan, 2006.
- **Bourdin (A)** : « Un sociologue au pays des aménageurs, s'organiser pour se comprendre », les Annales de la Recherche Urbaine, n°104, juin, 2008.
- **Bousfiha (A)** : « Ville et cohésion sociale au Maroc », paru dans, « Les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale, sous la direction de Ali Sedjari, édition de l'Harmattan, 2006.
- **Brouant (J-Ph)** : « A propos de la rénovation urbaine », AJDA, 2003.
- **Brouant (J-PH)** : « A propos la rénovation urbaine », AJDA, 2003.
- **Bruneau (P)** : « Du discours sur les disparités régionales au discours sur l'espace », cahiers de géographie du Québec n°76, avril 1985
- **Burel (G)** : « Les acteurs de la création urbaine », paru dans mélange « la maîtrise de la ville, urbanité française, urbanité nipponne », école des hautes études en sciences sociales, Paris 1994.
- **Cabanis (A)** : « Le développement industriel en zones rurales en Tunisie », publié en « Les politiques publiques de développement rural » contribution à la connaissance des expériences françaises et tunisienne sous la direction de Mohammed Ridha Ben Hammed et Jean Pierre Théron, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1999, p71.
- **Cabanis (A)** : « Protection du patrimoine naturel et pays en développement », publié dans « Protection du patrimoine naturel et mondialisation », sous la direction de Mohamed Ridha ben Hammed et Jean Pierre Théron, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2006.

- **Calame (P)** : « Le territoire, brique de base de gouvernance », encyclopédie du développement durable, www.encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/le-territoire-brique-de-base-de-la.html
- **Chabbi (M)** : « Être aujourd'hui urbaniste en Tunisie et au Maghreb », paru dans « la ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe, acteurs organisations et territoires », institut de recherche sur le Maghreb contemporain Maisonneuve et Larose, 2009.
- **Chabbi (M)** : « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale », paru dans « L'urbain dans le monde arabe ».
- **Chabbi (M)** : « Processus d'urbanisation et politiques urbaines dans les pays du sud, le cas de la Tunisie, diplôme d'habilitation à diriger des recherche en urbanisme et aménagement de l'espace, université de paris XII Val de Marne, 9 décembre 2005.
- **Chabbi (M)** : « Rapport de la sous commission foncière », commission nationale de l'habitat,
- **Chabbi (M)** : « Urbanisation et population en Tunisie », novembre 1991.
- **Chabbi (M)** : « Urbanisation et population en Tunisie », Urbaconsult, novembre 1991.
- **Chabbi (M)** : « Urbanisation et population en Tunisie », étude faite par Urbaconsult dans le programme des fonds des nations unies pour la population FNUAP Tunisie paru dans un document intitulé « processus d'urbanisation et politiques urbaines dans le pays du sud : le cas de la Tunisie ».
- **Chiappero (M)** : « Dessiner le territoire pour en parler » paru dans « métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise », sous la direction de André Donzel, Maisonneuve et Larose 2001, Paris.
- **Chikhaoui (L)** : « L'écologie urbaine », Annales des Sciences Juridiques, FSJEGJ, 2007.
- **Chikhaoui (L)** : « La protection de l'environnement en Tunisie : enjeu international en stratégie interne, RTD, 1993.
- **Chikhaoui (L)** : « Le devoir écologique de l'État » in colloque sur la responsabilité environnementale dans les droits tunisien et français, organisé par l'Université de Sfax (faculté de droit de Sfax, unité de recherche obligation et arbitrage et le conseil régional de l'ordre des Avocats de Sfax 14 et 15 avril 2004.

- **Chikhaoui (L)** : « Les fondements juridiques du « devoir écologique de l'État », Études juridiques, n°11,2004, p167.
- **Chorfi (kh), Younesi (K)** : « Le foncier urbain entre opportunité et maîtrise : cas de sétif algérie », penser la ville, approches comparatives, octobre 2008 Kenchela, Algérie, existe en [www. Halshs.archives-ouvertes.fr](http://www.Halshs.archives-ouvertes.fr).
- **Daoud (A), Bouaziz (R)** : « Vulnérabilité, risques et aménagements : cas du littoral de chaffar (côte sud de Sfax), actes de deuxième journée d'études du CGMED, risques naturels et environnement, 11-12-13 octobre 2002.
- **De Chaources (L-B), dessange (R)** : « Protection international de l'environnement », recueil d'instrument juridique.
- **De Maillard (J)** : « Réformer l'action publique, la politique de la ville et des banlieues », LGDJ, 2004.
- **Denis (E)** : « L'observation foncière, des outils au service des politiques publiques locales », Études Foncières, n°139, mai- juin 2009.
- **Deschamps (E)** : « Les nouvelles orientations de la politique de la ville » in Annuaire Français du droit de l'urbanisme et de l'habitat, 2000.
- **Desjardins (X)** : « Ville rêvée et ville réelle, veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ? », Études Foncières n°31, janvier- février 2008.
- **Drago (G)** : « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », revue international de droit comparé, RIDC, n°2,1994,
- **Drobenko (B)** : « Evaluation environnementale des documents d'urbanisme : entre enjeux et méthodes », RFDA
- **El Mnasfi (M)** : « La gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté au Maroc », revue Perspective et Société, vol 3, n°1, mars 2012.
- **Ennaifer (F)** : « Vers la définition d'une nouvelle stratégie en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme », séminaire national « aménagement du territoire et développement urbain 1989.
- **Faouzi (B)** : « La protection contre l'érosion marine à Mahdia », actes de deuxième journée d'études du CGMED, risques naturels et environnement, 11-12-13 octobre 2002.
- **Ferchichi (W)** : « Du littoral à la zone critère : la nécessité de la gestion intégrée, RTD, n°36, CREA,

- **Ferchichi (W)** : « la réhabilitation des quartiers anciens : cas de la médina de Tunis » paru dans « Les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale, sous la direction de Ali Sedjari, édition de l'Harmattan, 2006.
- **Ferchichi (W)** : « La responsabilité administrative en matière de construction, l'embarras des régimes juridiques, Études Juridiques, n°11, 2004.
- **Ferroéol (G)** : « Dynamique urbaine et lien social », les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale, sous la direction de Ali Sedjari, édition de l'Harmattan, 2006.
- **Florin (B)** : « Appropriation d'un nouveau modèle urbain dans la périphérie du Caire », paru dans mélange la ville éclatée quartiers et peuplement, l'Harmattan, Paris, 1998.
- **Galan (P)** : « La réforme des documents d'urbanisme par la loi engagement national pour l'environnement », la semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales n°43 du 25 octobre 2010.
- **Godard (O)** : « Projets et recomposition par les échelles territoriales », pouvoirs locaux, Paris, n°34, 1997, pp36-37 extrait paru dans « La ville durable : une tentative de réponse », ville et environnement de l'écologie urbaine à la ville durable, problèmes politiques et sociaux n°829.
- **Goulet (W)** : « Qualité de la ville et qualité de vie » revue Droit et Ville n°35- 1993, 2008, p 640.
- **Heurgon (E)** : « Partenaire pour la ville : une démarche d'apprentissage mutuel pour construire des métiers d'urbanité publique renouvelant le développement urbain, paru dans mélange la ville éclatée quartiers et peuplement, l'Harmattan, Paris, 1998.
- **Hizem (S)** : « aspect juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Tunisie », paru dans « L'urbain dans le monde arabe », politique, instruments et acteurs, CNRPS éditions.
- **Houillon Vincent, Thomsin Laurence** : « Définitions du rural et de l'urbain dans quelques pays européens » paru dans « Espace, populations, sociétés », 2001-1-2. Repopulation et mobilités rurales.195-200.
- **Ingol (A)** : « Négocier la ville, pour de nouvelles approches du projet urbain », paru dans « la ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe, acteurs organisations et territoires », Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain, 2009.

- **Jacquet (N)** : « Les partenariats publics-privés pour l'aménagement du territoire », la Documentation Française, PARIS, 2003
- **Jacquot (H)** : « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », Revue Droit et Ville, n°34, 1992.
- **Karabonrni (N)** : « Engagement civique dans les politiques publiques : une nouvelle approche pour l'intégration urbaine et la cohésion sociale », les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale, sous la direction de Ali Sedjari, édition de l'Harmattan, 2006.
- **Labidi (A)** : « La protection des biens culturels en Tunisie », Actualité Juridique Tunisienne, n°11, 1997.
- **Lacaze (J-P)** : « Introduction à la planification urbaine », Presses Ponts et Chaussées, 1995, p70.
- **Laluque (L)** : « Vers la fin des villes nouvelles », AJDA, 2004.
- **Leonhardt (F)** : « Imaginer et bâtir une métropole, convergences urbaines et incertitudes spatiales du grand paris », Études Foncières n°138 mars avril 2009.
- **Levesque (R)** : « Préserver, aussi, les espaces agricoles » études foncières n°136, novembre décembre 2008, p48.
- **Levesque (R)** : « Préserver, aussi, les espaces agricoles », Études Foncières, n°136, novembre- décembre 2008.
- **Lignières (P)** : « Quels partenariat publics- privés dans la France de demain », la Documentation Française, PARIS, 2003.
- **Lignières (P)** : « Renouveler les partenariats publics- privés en France », la Documentation Française, PARIS, 2003.
- **Linossier (R), Russeil (S), Verthage (R), Zepf (M)** : « Effacer, conserver, transformer, valoriser, le renouvellement urbain face à la patronalisation », les Annales de la Recherche Urbaine, n°97
- **Lussault (M)** : « L'informel comme principe », revue Tous urbains, édition n°0 décembre 2012, p11.
- **Mancebo (F)** : « Accompagner les turbulences : une périurbanisation durable », les Annales de la Recherche Urbaine n°97.
- **Marzouki (M) ; forger (G)** : « Les formes de tourisme dans les régions ouest de la Tunisie : enjeux, opportunités et limites », colloque international de Tozeur 9 au 10

novembre 2007, tourisme saharien et développement durable, enjeux et approches comparatives, IORT.

- **Miossec (J-M)** : « La mosaïque urbaine pratiques spontanées tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques spontanées ; entre le local et la banque mondial, via l'état », publié dans « l'urbain dans le monde arabe ».
- **Miossec (J-M), signoles (P)** : « Les politiques urbaines en Tunisie », politique urbaine dans le monde arabe », Études sur le monde arabe, maison de l'Orient, table ronde à CNRS tenu à Lyon du 17 au 20 novembre 1982, édition 1984.
- **Mirenowicz (PH), Garnier (CH)** : « Manifeste pour l'écologie urbaine », métropolis, Paris, n°64-65, 1984, p12-16, extrait paru dans « la ville et l'écologie , entre discours et pratique », ville et environnement de l'écologie urbaine à la ville durable, problèmes politiques et sociaux n°829.
- **Mossec (J-M)** : « La mosaïque urbaine tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques spontanés ; entre le local et la banque mondial, via l'État », L'urbain dans le monde arabe, politique, instruments et acteur, CNRS édition.
- **Mottiaux(A)** : « Le tourisme sportif ou comment les sports-nature et les sports aventure contribuent au développement durable des zones sensibles », colloque international de Tozeur 9 au 10 novembre 2007, tourisme saharien et développement durable, enjeux et approches comparatives, IORT, p141.
- **Moussa (F)** : « L'aménagement du territoire en Tunisie », fonction, structure et politique», RTD, 1997, Centre d'Études et de Recherche et de Publication, FDSPT.
- **Moussa (S)** : « La protection de l'environnement sur le domaine public maritime », AJDA, n°11, 1997.
- **Musso (D)** : « Le régime juridique de l'expropriation », 4^{ème} édition J.DELMAS et cie.
- **Naciri (M)** : « Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement », article paru dans « Politique urbaine dans le mondes arabe», études sur le monde arabe, maison de l'Orient, table ronde à CNRS tenu à Lyon du 17 au 20 novembre 1982, édition 1984.
- **Napoléon (C)** : « Les enjeux de l'observation foncière », Études Foncières n°139 du mai-juin 2009.

- **Pasquier (R), Simoulin(V), Weisbein(J)** : « La gouvernance territoriale, pratique discours et théories », LGDJ, droit et société, vol 44, 2007, p17.
- **Pellier (J), Deflafante (CH)** : « Villes et urbanisme dans le monde, Masson§ Arman Collin Editeurs, 1997.
- **Pérignon (S)** : « La maîtrise foncière », AJDA, 20 mai 1993.
- **Piéchaud (J-P)** : « La ville, l'habitat, l'aménagement du territoire », article du 19 décembre 2013, paru dans encyclopédie du développement durable, <http://encyclopédie-dd.org/encyclopedia/territoires/la-ville/-l-habitat-l-amenagement.html>.
- **Planel Marchand (A)** : « Le régime juridique de la protection des sites en milieu urbain », Droit et Ville, n°9, 1980.
- **Préel (B)** : « la ville à venir, habitat, technologie, environnement », Descartes et cie, 1994.
- **Prieur (M)** : « Urbanisme et environnement », AJDA, 20 mai 1993, n° spécial.
- **Renard (V)** : « L'aménagement urbain : à la recherche de nouveaux modes de régulation » in mélange l'aménagement durable défis et politiques, éditions de l'aube, Datar.
- **Renaud (CH)** : « Les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable en France », paru dans encyclopédie du développement durable.
- **Rhein (C)** : « Planification urbaine et régionale : leçons et perspectives des expériences étrangères », revue Strates, n°7, 1993, www.strates.revues.org/1150.
- **Saettone (M)** : « L'intégration locales des populations d'origine immigrée », paru dans mélange la ville éclatée quartiers et peuplement, l'Harmattan, Paris, 1998.
- **Said (CH)** : « le patrimoine naturel et le développement durable », Protection du patrimoine naturel et mondialisation, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2006
- **Sainteny (G)** : « L'étalement urbain », responsabilité et environnement n°49, janvier 2008, paru sur site www.annales.org.
- **Sedjari (A)** : « Gouvernance urbaine et intégration sociale pour le logement : quelle articulation ? », les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale, sous la direction de Ali Sedjari, édition de l'Harmattan, 2006.

- **Sethom (H)** : « Réflexions sur l'aménagement de l'espace en Tunisie », séminaire national « aménagement du territoire et développement urbain 1989.
- **Simon (P)** : « L'intégration au quartier à l'épreuve de la rénovation », paru dans mélange la ville éclatée quartiers et peuplement, l'Harmattan, Paris, 1998.
- **Simoulin (V)**, « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne », Droit et société, 2003/2 n°54.
- **Soubeyran (O)** : « Développement durable et principe de précaution : quelle valeur ajoutée en aménagement du territoire ? » in écologie urbaine, un cadre pertinent pour l'action publique, acte du séminaire (juin-novembre 1998, RATP, extrait parus dans « La ville et l'écologie, entre discours et pratique », ville et environnement de l'écologie urbaine à la ville durable, problèmes politiques et sociaux n°829.
- **Souiah (S-A)** : « Les marginalités socio-spatiales dans les villes Algériennes », mélange « ville arabe et mouvement », l'Harmattan, 2005.
- **Turki(S-Y), Mahjoub (A)**: « Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, réglementation et instruments d'urbanisme, diagnostic et recommandation », ministère de l'équipement, l'urbanisme et le développement durable, octobre 2014.
- **Uhry (J-M)** : « L'urbanisme et l'aménagement : un enjeu énergétique », énergie et urbanisme, dossier de l'ALEC n°7, juin 2010.
- **Viard (C)** : « la croissance des nuisances routières : une source d'inégalité non reconnues », RJE, 2003, n°3.
- **Wiel (M)** : « Comment construire une ville cohérente ? », Études Foncières mars avril 2009.

Textes législatifs, réglementaires, internationaux et jurisprudence

Les codes

- Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.
- Code de l'urbanisme de 1979.
- Code de la route.
- Code des droits réels.

- Code des obligations et des contrats.
- Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels,
- Code forestier
- Constitution tunisienne de 1959.
- Constitution tunisienne de 2014.
- Code de l'incitation aux investissements de 1993
- Code de l'incitation aux investissements de 2016

Les lois

Lois tunisiennes

- Loi organique des communes n°75 - 33 du 14 mai 1975, JORT n°34 du 20/5/1975.
- Loi organique n°89 - 11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux. JORT n°10 du 10/2/1989.
- Loi organique n°95-68 du 24 juillet 1995 modifiant et complétant la loi organique des communes, JORT n°69 du 25/7/1995.
- Loi organique n° 2016- 22 du 24 mars 2016 relatif à l'accès à l'information, JORT n°26 du 29 mars 2016.
- Loi organique n°2006 - 48 du 17 juillet 2006 modifiant et complétant la loi organique des communes. JORT n°59 du 25/7/2006.
- Loi n° 57 - 19 du 10/09/1957, portant approbation des statuts de la SNIT, JORT N°115 DU 13/09/1957.
- Loi n°59-154 du 7 novembre 1959 telle que modifiée par la loi organique relative aux associations n°92-25 du 2 avril 1992, JORT n°21 du 3-7 avril 1992 p 411.
- Loi n° 64 - 28 du 4 juin 1964 fixant le régime des terres collectives, JORT, n°28 du 5 juin 1964.
- Loi n°65-5 du 12 février 1965 portant promulgation du code de droits réels, JORT n°10 du 19/2/1965.
- Loi n° 71 - 59 du 31/12/1971, JORT n°57 du 24/12/1971 p 1722
- Loi n° 71 - 7 du 14/01/1971 complétant et modifiant la loi n°64-28 du 4 juin 1964, fixant le régime des terres collectives, JORT n° 3 du 19/1/1971.

- Loi n° 73 - 21 du 14 avril 1973, relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielle et d'habitations. JORT n° 15 du 17-20 avril 1973, p 633
- Loi n° 74 -73 du 3 aout 1974 portant création de l'office national d'assainissement, JORT n°2 du 6 aout 1974
- Loi n° 75 - 16 du 31 Mars 1975portant promulgation du code des eaux, JORT n°22 du 1^{er} Avril 1975, p612
- Loi n° 76 - 85 du 11 aout 1976 portant refonte de la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n° 51 du 13/8/1976
- Loi n° 77 - 33 du 25 mai 1977 régissant les rapports entre les bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des loyers d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, JORT n°37 du 27/5/1977.
- Loi n° 77 - 54 du 3 aout 1977 portant institution d'un fond de promotion de logement pour les salariés, JORT n° 53 du 5/8/1977
- Loi n° 78-39 du 7 juin 1978 portant attribution d'un droit de priorité à l'achat au profit des locataires de bonne foi, JORT, n°42 du 6et 9 juin 1978.
- Loi n° 79 -27 du 11 mai 1979 fixant le régime des terres collectives. JORT n°33 du 15/5/1979.
- Loi n°79 – 28 du 11 mai 1979 relatif à l'immatriculation foncière obligatoire. JORT n°33 du 15/5/1979.
- Loi n° 80 - 81 du 3/12/1980 portant modification de l'article 14 de la loi n°76-34 du 4/2/1976 relative aux autorisations de construire, JORT, n°72 du 5 décembre 1980, p3015.
- Loi n°81 - 69 du 1^{er} aout 1981 relative à la création de l'arru, JORT n°51 du 7 aout 1981, p1788.
- Loi n° 83 - 37 du 11 novembre 1983 relative à la protection des terres agricoles, JORT n° 74 du 15/11/83.
- Loi n° 83 - 87 du 11/11/1983 relative à la protection des terres agricoles.
- Loi n° 86 - 17 du 07/03/1986, portant refonte de la législation du domaine public routier de l'État, JORT n°17 du 14/3/1986
- Loi n° 86 - 35 du 9/5/1986 relative à la protection des biens archéologiques, des monuments historiques et des sites naturels et urbains JORT n°31 du 13/05/1986, p598-601.

- Loi n° 88 - 11 du 25 février 1988 portant création d'une agence de mise en valeur du patrimoine et de promotion culturelle, JORT n°16 du 4/3/1988.
- Loi n°88-20 du 13/04/1988 portant refonte du code forestier promulgué par la loi n°66-60 du 04/07/1966, JORT n°25 du 15/4/1988
- Loi n° 88 - 44 du 19/5/1988, relative aux biens culturels, JORT, n°34 du 20-24 mai 1988.
- Loi n° 88 - 91 du 2 août 1988, portant création de l'anpe, JORT n°52 du 2/8/1988.
- Loi n° 90 - 17 du 26 février 1990 portant refonte de la législation relative à la promotion immobilière, JORT n° 17 du 6/3/1990.
- Loi n° 91-37 du 8 juin 1991 portant création de l'agence foncière industrielle, JORT n°43 du 14/06/1991
- Loi n°91-44 du 1^{er} juillet 1991 portant organisation du commerce de distribution, JORT n°49 du 9/7/1991
- Loi n°91-61 du 22/7/1991 relative à la conservation foncière, JORT n°53 du 27/7/1991.
- Loi n° 91 - 63 du 29/7/1991 relative à l'organisation sanitaire, JORT n° 55 du 6/8/1991.
- Loi n° 91-37 du 8 juin 1991 portant création de l'agence foncière industrielle, JORT du 14/06/1991.
- Loi n° 92 - 39 du 27 avril 1992, portant mise à jour et dégel des titres fonciers, JORT n°27 du 5/5/1992.
- Loi n° 92 - 122 du 29/12/1992 portant la loi des finances pour la gestion de 1993, modifiant les dispositions de la loi 75-36 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités publiques locales, JORT, n° 90 du 31 décembre 1992.
- Loi n° 93 -41 du 19 avril 1993, complétant et modifiant la loi portant création de l'office national d'assainissement, JORT du 23 avril 1993.
- Loi n°94-38 du 24 février 1994 modifiant et complétant la loi n°91-44 du 1er juillet 1991 portant organisation du commerce de distribution, JORT n°8 du 28/1/1994.
- Loi n° 94 - 114 du 31/10/1994, loi relative à la protection des personnes âgées, JORT n°87 du 4/11/1994.
- Loi n° 94 - 122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du CATU, JORT n°96 du 6/12/1994.

- Loi n°95-37 du 24 avril 1995 portant prorogation de l'effet des dispositions transitoires légales afférentes à la mise à jour des titres fonciers, JORT n°3 du 25/4/1995.
- Loi n° 95 - 72 du 24 juillet 1995 portant création de l'apal. JORT n°61 du 1^{er} août 1995
- Loi n° 95 - 73 du 24 juillet 1995 relative au domaine public maritime, JORT n°61 du 1/8/1995
- Loi n° 95 - 108 du 25/12/1995. JORT 29-31 décembre 1995 p 2367.
- Loi n° 96 - 41 du 10 juin 1996 relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination, JORT n°49 du 18 juin 1996, p 1192.
- Loi 97-16 du 3 mars 1997 portant modification de la loi n°88 du 25 février 1988 portant création d'une agence de mise en valeur du patrimoine archéologique et historique, JORT n°17/3/1997.
- Loi n° 97 - 31 du 20 mai 1997 modifiant et complétant la loi portant création de l'agence foncière industrielle, JORT n°41 du 23 mai 1997.
- Loi n° 99 - 67 du 15 juillet 1999 relative aux micro crédits accordés par les associations, JORT n°58 du 20 juillet 1999.
- Loi n° 99-101 du 31/12/1999 de finance , portant promulgation de la loi de finance pour l'exercice 2000, JORT n°105 du 3/12/1999.
- Loi n° 2000 - 147 du 24 janvier 2000 du /0 fixant les règles et les techniques d'équipement et /d'aménagement des véhicules, JORT n°8 du 28/1/2000.
- Loi n° 2000 - 24 du 22 février 2000, modifiant et complétant le décret du 18 juillet 1957 relatif à l'abolition du régime des habous privés et mixtes, JORT n°16 du 25 février 2000, p 520.
- Loi n°2001-14 du 30 janvier 2001 portant simplification des procédures administratives délivrées par le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire dans le domaine de sa compétence, JORT n°10 du 2/2/2001.
- Loi n° 2001 - 34 du 10 avril 2001 portant mise à jour des titres fonciers, JORT n°30 du 12/4/2000..
- Loi n°2001-118 du 6/12/2001 relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, JORT n°98 du 7/12/2001.

- Loi n°2003 - 26 du 14/4/2003 portant refonte de la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n° 31 du 18 avril 2003, p 1031
- Loi 2003-87 du 29 décembre 2003, modifiant et complétant le CATU, JORT n°104 du 30/12/2003
- Loi n° 2004 -33 relative à l'organisation du transport terrestre, JORT n°32 du 20/4/2004.
- La loi n°2004-70 du 2 août 2004 complétant et modifiant la loi portant création de l'office national d'assainissement, JORT n°62 du 3/8/2004.
- Loi n° 2004 -72 du 2 août 2004 relative à la maîtrise de l'énergie et créant l'anme. JORT n° 63 publiée le 6 Août 2004
- Loi n° 2004 - 77 du 2 août 2004 relative au fonds national d'amélioration de l'habitat, JORT n°63 du 6/8/2004.
- Loi n°2005-33 du 4 avril 2005 relative au domaine public maritime, JORT n°27 du 5/4/2005.
- Loi n°2002-52 du 3/6/2002, relative à l'octroi d'aide judiciaire, JORT n°46 du 4/6/2002.
- Loi n° 2005 -82 du 15 août relative à la création d'un système de maîtrise de l'énergie conduisant à une protection de l'environnement, JORT n°65 publié le 16 Août 2005
- Loi n° 2005-83 du 15 août 2005 relative à la promotion et la protection des personnes handicapées, JORT n°66 du 19/8/2005.
- Loi n°2005 - 90 du 3 octobre 2005, relative aux parcs urbains, JORT n°79 du 4/10/2005.
- Loi n°2005 - 83 du 19 août 2005, JORT n°66 relative à la promotion et la protection de personnes handicapées
- Loi n° 2005 - 106 du 19 décembre 2005 portant loi des finances pour l'année 2006 notamment les articles 11 et 12 portant création le fond national de maîtrise de l'énergie, JORT n°101 du 20/12/2005.
- Loi n° 2007 - 1355 du 4 juin 2007 portant création et fixant modalité d'attribution de « l'écolabel ».
- Loi n° 2008- 23 du 1^{er} avril relative au régime de concession, JORT n°28 du 4/4/2008.

- Loi n°2009-34 du 23 juin 2009 modifiant et complétant la loi n° 91-37 du 8 juin 1991 relative à la création de l'afi, JORT n°52 du 30 juin 2009.
- Loi n°2009-69 du 12 août 2009, relative au commerce de distribution, JORT n°65 du 14 août 2009.
- Loi n°2015 - 12 du 11 mai 2015 relative à la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables, JORT n°38 du 12/5/2015.
- Loi n°2016 - 53 du 11 juillet 2016 portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORT n°62 du 29/7/2016.
- Loi n° 2017-8 du 14 février 2017 portant refonte du dispositif des avantages fiscaux, JORT n°15 du 21/2/2017.

Lois françaises

- Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, JORF du 24 décembre 1986.
- Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, JORF du 8 juillet 1989.
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, JORF n°127 du 2 juin 1989, visant la mise en œuvre du droit au logement
- Loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, JORF n°175 du 31 juillet 1998.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite "loi SRU", JORT n°289 du 12/2/2000.
- Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°73 du 27 mars 2009.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°72 du 26/3/2014.

Les décrets

- Décret du 18 octobre 1906 relatif entre autre aux servitudes militaires interdit toutes constructions ou plantation pouvant gêner le champ de vue des sémaphores et des postes photo-électriques.

- Décret de 30 juillet 1931 relatif aux passages à niveau créant une servitude de visibilité de 110 mètre à partir de la voie ferrée.
- Décret n°56 - 169 du 21 juin 1956 portant création d'un office de tourisme et d'un conseil supérieur de tourisme, JORT n° 51 du 26/6/1956.
- Décret n° 56 - 232 du 23/8/1956 instituant un fond national d'amélioration de l'habitat, JORT n°68 du 24/8/1956.
- Décret n°56- 169 du 31/5/1956 portant prise en charge de l'état des dépenses à caractère religieux ou social de la Djemaia des habous transférant les terres habous public en domaine de l'état et prononçant la mise en liquidation de djemaia des habous, JORT n°44 du 1^{er} juin 1956
- Décret n° 57- 183 du 18/7/1957 portant abolition complète du régime des habous privés et mixtes, JORT n°58 du 19/07/1957.
- Décret n°57-12 du 10 janvier 1957 portant création d'un office de tourisme JORT n°4 du 11/1/1957.
- Décret n°64-4 du 21 février 1964 portant création du tribunal immobilier et la conservation foncière ayant pour mission de statuer sur les demandes d'immatriculation des terrains, JORT n°10 du 25/2/64.
- Décret n°74-33 du 21 janvier 1974 portant organisation et fonctionnement de l'AFH, JORT n°33 du 25/1/1974.
- Décret n° 75 - 775 du 30/1/0/1975, fixant les attributions du ministère des affaires sociales. JORT n°72 du 4/11/1975.
- Décret 76-977 du 11 novembre 1976 fixant les attributions et les modalités de fonctionnement de l'ontt, JORT n°71 du 19/11/1976
- Décret n°83-930 du 13 octobre 1983 fixant attributions et les modalités de fonctionnement de l'ontt, JORT n°66 du 18/10/1983
- Décret n°84-1556 du 29/12/1984 portant réglementation des lotissements industriels, JORT n°4 du 15/1/1985.
- Décret n° 85 - 419 du 19 mars 1985 portant réorganisation de l'administration régionale du ministère de l'équipement et de l'habitat. JORT n°24 du 26/3/1985.
- Décret n° 85 - 56 du 2 janvier 1985 relatif à la réglementation des rejets dans le milieu récepteur. JORT n°6 du 22 janvier 1985, p110.

- Décret n°86-89 du 8 janvier 1986 fixant attributions et les modalités de fonctionnement de l'ontt, JORT n°4 du 21/1/1986.
- Décret du 7/03/1886, relatif à la propriété et la conservation des objets d'arts, JORT du 11/3/1886.
- Décret n° 88- 1413 du 22 juillet 1988 portant organisation du MEHAT. JORT n°52 du 2/8/1988.
- Décret n° 90-1070 du 18 juin 1990 portant organisation du ministère des domaines de l'État et des affaires foncières, JORT n°45 du 3/7/1990
- Décret n° 90 -1960 du 28 novembre 1990 portant réaménagement des droits, taxes et redevances que les collectivités publiques locales sont autorisées à percevoir. JORT, N° 79 DU 4/12/1990.
- Décret n° 91 -543 du 1^{er} avril 1991 portant organisation du ministère de l'intérieur JORT n° 28 du 26/4/1991.
- Décret n° 91-1763 du 23 novembre 1991 portant organisation du ministère de l'intérieur, JORT n°83 du 26/12/1991
- Décret n° 92 - 1102 du 13 juin 1992 instituant un prix du président de la république pour les comités des quartiers les plus actifs, JORT n°38 du 16/6/1992.
- Décret n° 92 - 2235 du 21 décembre 1992 fixant la composition du conseil d'administration de la SNIT, JORT n°2 du 8/1/1993.
- Décret n° 92 - 967 du 22 mai 1992 portant création d'une division des comités de quartier au sein de l'administration de chaque gouvernorat, JORT n°35 du 2-5 juin 1992, p683.
- Décret n° 93 - 1609 du 26 juillet 1993 fixant l'organisation de l'institut national de patrimoine, JORT n°60 du 13/8/1993.
- Décret n° 93 - 303 du 1^{er} février 1993, fixant les attributions du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, JORT n°13 du 16 février 1993.
- Décret n° 93 - 304 du 1^{ER} février 1993 portant organisation du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, JORT n°13 du 16 février 1993.
- Décret n° 94 - 1935 du 19 septembre 1994, portant approbation du cahier de charges relatif à l'aménagement et la maintenance des zones et des bâtiments industriels, JORT n°76 du 27 septembre 1994

- Décret n°95-916 du 22 mai 1995 fixant les attributions du ministère de l'industrie, JORT n°43 du 30/5/1995.
- Décret n° 95 - 2034 du 16/10/1995 et décret n° 2035 de la même date, fixant respectivement, les conditions d'installations des antennes individuelles ou collectives de réception des programmes de télévision par satellites compte tenu des spécificités architecturales, historiques et culturelles de chaque zone et des conditions de conservation de l'esthétique de l'environnement et fixant les redevances d'agrément et d'homologation, ainsi que les redevances d'utilisation des antennes de réception, JORT 24/10/1995, p2008.
- Décret n° 97 - 542 du 22 mars 1997 relatif à l'approbation des statuts types des syndicats des propriétaires. JORT n°26 du 1/4/1997.
- Décret n°98-409 du 12/2/1998, fixant les catégories des bénéficiaires des tarifs réduits de soins et d'hospitalisation dans les structures sanitaires publiques relevant du ministère de la santé pub ainsi que les modalités de leur prise en charge et les tarifs auxquels ils sont assujettis, JORT n°17 du 21/2/1998.
- Décret n°98-2532 du 18 décembre 1998 relatif à l'agence nationale des énergies renouvelables, JORT n°103 du 25/12/1998.
- Décret n° 99 - 188 du 11 janvier 1999 portant approbation du cahier des charges générales du partenariat entre les opérateurs publics et les propriétaires des immeubles situés à l'intérieurs des PIF pour la réalisation des programmes d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine. JORT n°10 du 2/2/1999.
- décret 99-189 du 11/1/1999, fixant les conditions et la valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur d' PIF ou qui sont contigus à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine, JORT n°10 du 2 février 1999, p 185
- Décret n° 99 - 2253 du 11 octobre 1999, portant approbation du règlement général d'urbanisme. JORT n° 85 du 22/10/1999.
- décret n° 2000- 153 du 24 février 2000 fixant la liste des infractions ordinaires aux dispositions du code de la route et à ses textes d'application et les montants des amendes qui lui sont applicables, JORT n°8 du janvier 2000.
- décret n°2000-147 du 24 janvier 2000, fixant les règles techniques d'équipement et d'aménagement des véhicules, JORT n°8 du 28/1/2000.

- Décret n° 2001 - 1490 du 15/6/2001, portant création du PRF dans la localité de chatt el hamrouni délégation de Gabès sud au profit de l'AFT, JORT n° 50 du 22/6/2001.
- Décret n° 2003 - 26 du 14/4/2003, portant refonte à la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique. JORT n° 31 du 18 avril 2003, p 1031.
- Décret n°2004 - 502 du 13/3/2004, portant création d'un PIF au profit de la municipalité de Tunis au lieu du « la petite Sicile » gouvernorat de Tunis. JORT n° 21 du 12 mars 2004, p 595.
- Décret n°2004-795 du 22 mars 2004 portant modification du décret n° 2000-1124 du 22 mai 2000 fixant l'organisation administrative et financière et les modalités de fonctionnement de l'agence des énergies renouvelables, JORT n°26 du 30/3/2004.
- Décret n°2005-1707 du 6 juin 2005 fixant les attributions du ministère de la culture et de la sauvegarde du patrimoine, JORT n°46 p 1308.
- Décret n° 2005 - 1991 du 11 juillet 2005, relatif à l'étude d'impact sur l'environnement et fixant les catégories d'unités soumises à l'étude d'impact sur l'environnement et les catégories d'unités soumises aux cahiers de charge. JORT n°57 du 19/7/2005.
- Décret n° 2005-2317 du 22/8/2005portant création d'une agence nationale de gestion des déchets et fixant sa mission, son organisation administrative et financière, ainsi que les modalités de son fonctionnement, JORT n° 68 du 26/8/2005
- Décret n°2005-2933 du 1^{er} novembre 2005, fixant les attributions du ministère de l'environnement et du développement durable. JORT n°90, p2985
- Décret n° 2005 - 3329 du 26 décembre 2005 relatives aux procédures de l'occupation temporaire des parcs urbains et des procédures d'octroi de la concession, de réalisation et d'exploitation, JORT n° 104 du 30/12/2005.
- Décret n° 2006 - 1023 du 13/4/2006 portant création d'un pif au profit de l'aft dans la zone de chatt el hamorouni, délégation du gabes sud, gouvernorat de gabes. Jort n°31 du 18/4/2006.
- Décret n° 2007 - 450 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de tunis, zaghouan, sidi bouzid, gafsa, tozeur, kébili et tataouine. Jort n°21 du 13/3/2007.

- Décret n° 2007 - 451 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de l'ariana, mannouba, bizerte, monastir, mahdia et sfax et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement. JORT n°21 du 13/3/2007.
- Décret n° 2007 - 452 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de ben arous, nabeul, sousse, mednine et gabès, JORT n°21 du 13/3/2007.
- Décret n° 2007-453 du 6 mars 2007, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain des communes des gouvernorats de béja, jendouba, elkef, siliana, kairouan et kasserine, JORT n°21 du 13/3/2007.
- Décret n°2007-534 du 12 mars 2007 fixant les conditions d'octroi des prêts et subventions par le fonds national d'amélioration de l'habitat, JORT n°24 du 23/3/2007.
- Décret n°2007-535 du 12 mars 2007 fixant les modalités et les conditions de gestion du fonds national d'amélioration de l'habitat décret n°2007-535 du 12 mars 2007 fixant les modalités et les conditions de gestion du fonds national d'amélioration de l'habitat, JORT n°24 du 23/3/2007.
- Décret n°2007-1355 du 4 juin 2007 portant création et fixant modalité d'attribution de « l'écolabel », JORT n°47 du 12/6/2007.
- Décret n°2007 - 4061 du 4/12/2007, portant approbation du statut personnel de l'ANGED. JORT n° 99 du 11/12/2007.
- Décret n° 2008 - 568 du 4 mars 2008, portant ratification de la convention relative aux droits des handicapés et du protocole facultatif se rapportant à cette convention, JORT n°20 du 7/3/2008.
- Décret n°2008 - 3489 du 10/11/2008, fixant l'organigramme de l'anged. JORT n°93 du 18/11/2008.
- Décret n° 2009 - 362 du 9 février 2009 fixant le taux et le montant des primes relatives aux actions concernées par le régime de maîtrise de l'énergie ainsi que les conditions et les modalités de leur octroi. JORT n°13 du 13/2/2009.

- Décret n°2009 - 658 du 2/3/2009, fixant les conditions d'attribution et de retrait des emplois fonctionnels au sein de l'ANGED, JORT n°21 du 13/3/2009.
- Décret n° 2009 - 1473 du 11/5/2009, portant création de PRF au profit de l'AFH dans la zone de Sakiet Ezzit du gouvernorat de Sfax, JORT n°39 du 15/5/2009
- Décret n°2010 - 262 du 15 février 2010 fixant la liste des contraventions aux dispositions du code de la route et à ses textes d'application, JORT n°14 du 16 février 2010.
- Décret n°2010-625 du 5 avril 2010 modifiant et complétant le décret n°2001-420 du 13 février 2001 portant organisation du ministère de l'agriculture. JORT n°29, p 981.
- Décret n°2010-1753 du 19 juillet 2010 fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions, JORT n° 59 du 23/7/2013.
- Décret n°2010-3215 du 13 décembre 2010, JORT 101 du 17/2/2010 modifiant et complétant le décret n°95-916 du 22 mai 1995 fixant les attributions du ministère de l'industrie, JORT n°34 du 30/5/1995
- Décret n°2013-4631 du 18 novembre 2013 modifiant et complétant le décret n° 2010-1753 du 19 juillet 2010 fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions, JORT n°95 du 29/11/2013.
- Décret n° 2013 - 1328 du 26/02/2013 relatif à l'approbation de l'avenant n°1 au contrat de concession et au cahier de charges relatives à la création et l'exploitation de l'aéroport international Enfidha-Hammamet. JORT n°20 du 8/3/2013.
- Décret n°2013 - 4631 du 18 novembre 2013 fixant les conditions et les procédures d'octroi des concessions, JORT n°95 du 29/11/2013.
- Décret n°2015-1077 du 3/08/2015, portant l'expropriation pour cause d'utilité publique au profit de l'AFT de parcelles de terrains sises à Mahdia nécessaire à l'aménagement de la zone touristique, JORT n°65 du 14/8/2015
- Décret gouvernemental n° 2016 - 294 du 9 mars 2016 portant création d'un ministère des énergies et des mines, JORT n°21 du 11/3/2016.
- Décret gouvernemental n°2016 - 365 du 18/3/2016, portant création d'un ministère des affaires locales et fixation de ses attributions. JORT n° 23 du 18/03/2016.
- Décret n°2016-628 du 25/5/2016 portant l'expropriation pour cause d'utilité publique, de parcelles de terre, sises aux délégations de Foussana et Hydra, gouvernorat de

Kasserine, nécessaire à la construction d'un barrage collinaire sur Oued AIN el-Bidha, JORT n°45 du 3/6/2016.

- Décret gouvernemental n°2016-841 du 28/06/2016 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique, des parcelles de terres sises à la cité el khadhra, nécessaire à la réalisation du projet de construction de logement par la SNIT, JORT n°57 du 12/7/2016.
- Décret gouvernemental n°2016-844 du 28/06/2016, portant l'expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terres sises aux délégation de Médenine Sud et Ben Guerden, gouvernorat de Médenine, nécessaire à la construction de l'autoroute Médenine Ras Jedir et ses annexes, JORT n°57 du 12/7/2016.
- Décret gouvernemental n°2016-1089 du 15/08/2016 portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique d'une parcelle de terre archéologique sise à Carthage, JORT n° 30 du 12/4/2016.
- Décret-loi n° 64 - 4 du 2 février 1964 portant création du tribunal immobilier et la conservation foncière ayant pour mission de statuer sur les demandes d'immatriculation des terrains, JORT n°12 du 6/3/1964.

Les arrêtés

- Arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995 portant définition des pièces constitutives du plan d'aménagement urbain, JORT n°82 du 13/10/1995.
- Arrêté du 30/5/2002 relatif à l'immatriculation foncière obligatoire, JORT n° 46 du 4/6/2002 p 136.
- Arrêté du ministre de l'environnement et du développement durable du 8 mars 2006 portant approbation des cahiers des charges relatifs aux procédures environnementales que le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire doit respecter pour les catégories d'unités soumises aux cahiers des charges, JORT n° 22 du 17/3/2006.
- Arrêté du 16 octobre 2009 portant approbation des critères techniques et écologiques d'attribution de l'écolabel tunisien pour la catégorie des produits « services d'hébergement touristique », JORT n°86 du 27/10/2009.

La jurisprudence

- « Jurisprudence du TA de 2010 », IORT 2013.

- « Jurisprudence du TA de 2009 », édition Latrech en collaboration avec le TA, Tunis 2011.
- « Jurisprudence du TA de 2008 », édition Latrech en collaboration avec le TA, Tunis 2010.
- « Jurisprudence du TA de 2007 », édition Latrech en collaboration avec le TA, Tunis 2009.
- « Jurisprudence du TA de 2006 », édition Latrech en collaboration avec le TA, Tunis 2008.
- « *jurisprudence du TA de 2000* », IORT 2003.
- « *jurisprudence du TA de 1998* », IORT 2001.
- « *jurisprudence de TA de 1997* », IORT2000

Rapports, études, travaux et avis

- « Diagnostic pour la mise en place de processus bâtiments et constructions durables », MEDD, phase 1 version définitive, septembre 2011.
- « Diagnostique analytique du développement durable dans les secteurs industrie, tourisme, agriculture, transport », MEDD, 2009.
- « Économie et territoires » rapport des groupes présidés par Bourdin(J), Boyon (J), Zeller (A), La documentation française, 1997.
- « Éducation environnementale, qualité de vie en milieu urbain », ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, agence national de protection de l'environnement, programme des nations unies pour le développement.
- « Étude de faisabilité pour la mise en place d'un système de veille stratégique pour le développement durable », MEDD, rapport pré-définitif de la phase 2, identification des axes prioritaire de veille, décembre 2010.
- « Étude stratégique schéma directeur d'aménagement du territoire national », rapport final 2007.
- « Évaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie », rapport définitif de 2eme phase février2004, rapport final.
- « Évaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie », rapport définitif de 2eme phase octobre 2006, rapport final.

- « Guide de la décision prise en urbanisme, outil de planification, densité d'occupation du sol », site affaires municipales et occupation du territoire au Québec».
- « L'impact du tourisme sur l'environnement », rapport général, OCDE, Paris, 1980.
- « L'urbanisme pour un droit plus efficace », conseil d'état, section du rapport et des études, section des travaux publics, la documentation française, Paris 1992.
- « La charte international du tourisme culturel ; la gestion du tourisme aux sites de patrimoine significatif », adoptée par ICOMOS, à la 12^{ème} assemblée générale au Mexique, octobre 1999.
- « La politique de la ville en Allemagne, vers un développement durable », OCDE, 1999.
- « La production de l'électricité dans le monde : perspectives générales », inventaire réalisé par fondation énergies pour le monde, édition 2013, p3 www.energies-renouvelables.org.
- « Le cadre juridique tunisien de la propriété, de l'occupation des propriétés d'autrui et des procédures y applicables », sous la direction du MEATet MEDD, Direction Générale de l'Environnement et de la Qualité de la Vie, Novembre 2014 – Mars 2015 élaboré par Société Consulting en Développement Communautaire & en Gestion d'Entreprises "CDCGE".
- « Préparation de la conférence des nations unies sur le développement durable Rio+20 », rapport national de la Tunisie, octobre 2011, p 16.
- « Stratégie nationale du développement durable », MEDD, décembre 2011.
- « Stratégie nationale du développement durable », MEDD, direction générale du développement durable.
- « Droit de l'aménagement, de l'urbanisme de l'habitat », textes, jurisprudence, doctrine et pratique, gridauh, édition du moniteur, Paris 2009.
- « Schéma directeur d'aménagement du territoire national, étude stratégique », rapport final de la deuxième phase, MEAT, DGAT avril 1998.
- « Schéma directeur d'aménagement du territoire national, étude stratégique », rapport final de la troisième phase, MEAT, DGAT février 1998.
- « Schéma directeur d'aménagement du territoire national, étude stratégique », rapport final MEAT, DGAT, juin 2007.

Sites internet et ressources électroniques

- Dictionnaire numérique Larousse : [www. Larousse. Fr /dictionnaires /français/](http://www.Larousse.fr/dictionnaires/français/)
- Dictionnaire numérique Reverso : reverso.net/français-définition/maîtrise
- Le site de l'AMVPPC : www.patrimoine.tn
- Le site de l'ANGED : www.anged.nat.tn / gestion des déchets/ cadre général.
- Le site de l'ANME : www.anme.nat.tn
- Le site de l'ASM : www.asmtunis.com
- Le site de l'INP : [www. inp.rnrt.tn](http://www.inp.rnrt.tn),
- Le site de l'INSEE : [www.insee.f](http://www.insee.fr)
- Le site de l'ONAS www.onas.nat.tn
- Le site de l'UNESCO : <http://portal.unesco.org/fr>
- Le site de la SNIT : www.snit.tn
- Le site de Tunisie autoroute : www.Tunisieautoroute.tn
- Le site du ministère du transport Tunisie : <http://www.transport.tn/>
- [www.directinfo. webmanagercenter.com /2015/06/09/tunisie-donnees-chiffrees-dans-le-domaine-de-lamenagement-territorial-et-urbain/](http://www.directinfo.webmanagercenter.com/2015/06/09/tunisie-donnees-chiffrees-dans-le-domaine-de-lamenagement-territorial-et-urbain/)
- www.encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/les-agendas-21-locaux-et-les.html
- www.legifrance.gouv.fr.
- www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/rural/,
- www.legislation.tn
- [www. cnudst.rnrt.tn](http://www.cnudst.rnrt.tn)

LISTE DES INDEX

CPL, 21, 26, 38, 39, 42, 59, 65, 67, 70, 73, 74, 76, 78, 85, 93, 99, 107, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 161, 163, 164, 167, 168, 171, 184, 185, 193, 208, 210, 211, 212, 251, 288, 296, 302, 303

Décentralisation, 11, 27, 70, 118, 125, 127, 128, 129, 131, 132, 140, 153, 154, 155, 156, 159, 166, 172, 286, 288, 307, 313

Développement Durable, 7, 8, 12, 17, 24, 27, 28, 29, 30, 39, 72, 74, 109, 121, 122, 168, 170, 171, 172, 176, 177, 191, 204, 205, 215, 217, 218, 219, 223, 225, 231, 233, 244, 245, 247, 248, 249, 250, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 275, 277, 291, 299, 300, 302, 303, 307, 308, 310, 314, 318, 319, 320, 321, 331, 334, 335, 336, 348

Équité, 69, 90, 232, 277, 291, 299

Espace Vert, 47, 202, 208, 220

espaces verts, 37, 42, 47, 125, 126, 129, 133, 137, 148, 150, 178, 188, 205, 206, 207, 208, 209, 219, 225, 227

Esthétique, 13, 18, 48, 53, 55, 110, 175, 179, 182, 185, 205, 206, 207, 209, 210, 212, 213, 221, 231, 259, 311, 330

Gouvernance Urbaine, 22, 24, 116, 118, 124, 125, 127, 151, 152, 153

Intégration Spatiale, 277, 287, 289

Maîtrise, , 8, 9, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 45, 49, 50, 51, 53, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 73, 74, 75, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 94, 96, 98, 101, 102, 107, 108, 112, 113, 116, 119, 120, 121, 123, 124, 126, 128, 130, 132, 134, 136, 138, 139, 141, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 156, 157, 158, 166, 167, 168, 170, 174, 175, 176, 177, 178, 181, 183,

184, 191, 193, 196, 200, 203, 205, 213, 218, 219, 223, 227, 231, 232, 233, 235, 237, 238, 239, 241, 246, 247, 251, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 284, 289, 290, 291, 292, 293, 295, 298, 302, 303, 309, 311, 312, 314, 315, 320, 326, 332, 336, 348

Maîtrise Foncière, 63

Pad, 20, 26, 51, 52, 58, 59, 60, 61, 67, 68, 81, 86, 120, 121

Parcs, 47, 100, 204, 206, 209, 210, 211, 225, 227, 231, 251, 264, 326, 331

PAU 20

PIF 20, 26, 47, 51, 52, 61, 66, 67, 69, 71, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 111, 112, 116, 127, 136, 162, 193, 330, 331

Planification, 17, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 45, 46, 48, 49, 50, 53, 54, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 68, 69, 73, 90, 111, 112, 120, 128, 131, 136, 137, 146, 155, 156, 167, 168, 173, 181, 182, 183, 196, 202, 215, 235, 236, 237, 238, 257, 263, 264, 276, 281, 282, 288, 299, 302, 303, 308, 311, 318, 335

Qualité De Vie, 7, 170, 174, 203, 204, 207, 211, 214, 217, 221, 223, 227, 228, 229, 231, 246, 247, 274, 281, 283, 290, 303, 317, 335

Réhabilitation, 17, 51, 66, 67, 79, 80, 82, 85, 86, 138, 148, 150, 155, 174, 175, 185, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 225, 231, 263, 268, 296, 315, 316, 330

Rénovation, 17, 51, 66, 67, 80, 82, 85, 86, 109, 138, 139, 146, 155, 174, 175, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 203, 231, 296, 314, 321, 330

Urbaine, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42,

45, 46, 49, 50, 53, 54, 56, 57, 61, 62, 63,
65, 66, 67, 68, 69, 73, 74, 75, 80, 81, 82,
85, 86, 87, 89, 90, 92, 94, 96, 98, 101,
108, 109, 110, 112, 113, 116, 118, 119,
120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128,
130, 132, 134, 136, 137, 138, 140, 141,
142, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150,
151, 152, 155, 156, 157, 158, 164, 166,
167, 168, 170, 173, 174, 175, 176, 177,
180, 182, 183, 184, 185, 191, 192, 193,
195, 196, 197, 199, 200, 203, 205, 206,
207, 209, 213, 214, 215, 219, 220, 223,
226, 231, 232, 233, 235, 237, 238, 241,
242, 244, 245, 246, 247, 248, 251, 255,
268, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 280,
281, 282, 283, 284, 286, 288, 289, 290,

291, 292, 293, 294, 295, 298, 302, 303,
308, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317,
318, 319, 320, 321, 330, 348

Urbanisme, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18,
20, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 33, 34, 35, 36,
38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 50,
51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 61, 64, 65,
66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 83,
86, 105, 113, 119, 120, 121, 123, 124,
126, 133, 134, 137, 141, 144, 145, 146,
149, 152, 153, 157, 167, 178, 179, 180,
181, 186, 187, 192, 194, 196, 205, 207,
210, 238, 239, 246, 254, 255, 256, 267,
277, 281, 290, 295, 306, 307, 308, 309,
310, 311, 314, 315, 316, 317, 319, 320,
321, 327, 330, 335, 336

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
I- DEFINITION DES NOTIONS :.....	9
1- La notion « urbaine ».....	9
2- Définition de la notion de « maîtrise ».....	19
3- Définition de la notion de « maîtrise urbaine »	23
II- L'HISTORIQUE DE L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA MAÎTRISE URBAINE EN TUNISIE	24
III- L'INTÉRÊT DE LA RECHERCHE.....	27
1- L'intérêt juridique de la recherche : le cadre urbain et le droit	27
2- L'intérêt sociopolitique : la nécessité des politiques urbaines	29
VI- PROBLÉMATIQUE ET PLAN	29
PREMIÈRE PARTIE : LA RECHERCHE DE L'UTILISATION OPTIMALE DE L'ESPACE URBAIN	31
TITRE 1 : LE RECOURS À LA PLANIFICATION DE L'ESPACE URBAIN	33
CHAPITRE 1 : LE PLAN D'AMÉNAGEMENT URBAIN LE DOCUMENT DE BASE DE LA PLANIFICATION URBAINE	35
SECTION 1 : LA PRÉSENTATION DU PLAN D'AMENAGEMENT URBAIN	36
SECTION 2 : L'ÉVENTAIL DE RÈGLEMENTATION AU SEIN DU PLAN D'AMÉNAGEMENT URBAIN	40
Sous-section 1 : La fixation des servitudes d'utilisation du sol	41
1- Les servitudes d'urbanisme	41
2- Les servitudes d'utilité publique.....	42
3- Les effets des servitudes administratives	43
Sous-section2 : Les règles d'utilisation du sol	44
A- Le zonage	45
B- La densité	48
CHAPITRE 2 : LES DOCUMENTS SECONDAIRES DE LA PLANIFICATION URBAINE	50
SECTION 1 : LA PRÉSENTATION DE CES DOCUMENTS	50

Sous-section 1 : Le document spécifique à l'urbanisme opérationnel.....	51
Sous-section 2 : Les documents spécifiques à des zones de protection	53
1- Le plan de sauvegarde et de mise en valeur	53
2- Le plan de protection et de mise en valeur	55
SECTION 2 : LA PROBLÉMATIQUE DE HIÉRARCHIE	56
Sous-section 1 : L'articulation entre les SDA et les autres documents	57
Sous-section 2 : L'articulation entre les PAU et les autres documents	59
CONCLUSION DU TITRE I	62
TITRE 2 : LE RECOURS AUX MOYENS DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE	63
CHAPITRE 1 : L'AMÉNAGEMENT URBAIN	65
SECTION 1 : LA CRÉATION DES PÉRIMÈTRES CONCERNÉS PAR L'AMÉNAGEMENT FONCIER.....	66
Sous-section 1 : La création des périmètres d'intervention foncière (PIF).....	66
Sous-section 2 : La création des périmètres de réserves foncières (PRF)	68
1- Le PRF : une conception future de l'espace	69
A- Le PRF : une technique limitée	70
B- Le PRF une technique peu utilisée	71
2- Le PRF une technique qui n'atteint pas ses objectifs.....	72
A- Un champ d'application restreint	72
B- Des objectifs limités	73
SECTION 2 : LES MOYENS DE L'ACQUISITION FONCIERE PUBLIQUE	75
Sous-section 1 : Le droit de priorité d'achat	75
1- La présentation du droit de priorité d'achat	75
2- La recherche d'un équilibre par les mesures compensatoires	79
A- Les mesures compensatoires des occupants de bonne foi	79
B- Le partenariat volontaire	80
C- Le partenariat forcé.....	81
Sous-section 2 : L'expropriation pour cause d'utilité publique.....	83
1- Les objectifs de la procédure d'expropriation	85
2- La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique	87
CHAPITRE 2 : L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU FONCIER.....	90
SECTION1 : LES DIFFICULTES DE SECURISATION DU SYSTEME FONCIER TUNISIEN	91

Sous-section 1 : La régularisation des systèmes fonciers émanant du droit musulman	92
1- La privatisation des terres collectives	93
2- L'abolition des terres habous.....	96
Sous-section 2 : L'unification du régime foncier tunisien	98
1- Le régime des terres domaniales.....	99
A- Le domaine public de l'État.....	99
B- Le domaine privé de l'État	101
2- Le régime de la propriété privée.....	102
A- Les terres privées non immatriculées	103
B- Le recours à l'immatriculation.....	104
SECTION 2 : LA PRESERVATION DU PATRIMOINE FONCIER.....	108
Sous-section 1 : La préservation par la protection du patrimoine foncier	108
1- La préservation des terres agricoles à travers des lois répressives	109
2- La préservation des terres agricoles à travers les plans	111
Sous-section 2 : La préservation par la prévention le problème des titres gelés	112
1- La présentation de la notion.....	113
2- Les moyens de luttres contre les titres gelés	114
CONCLUSION DU TITRE 2.....	116
TITRE 3 : LE RECOURS À LA GOUVERNANCE URBAINE LOCALE	117
CHAPITRE1 : LES ACTEURS INTERVENANTS DANS LA MAÎTRISE URBAINE	119
SECTION 1 : LA PRISE EN CHARGE DE LA MAÎTRISE URBAINE PAR LES SERVICES CENTRAUX DE L'ÉTAT.....	119
Sous-section 1 : Le rôle du ministère chargé de l'urbanisme.....	120
Sous-section 2 : Le rôle des acteurs centraux participant à la maîtrise urbaine	121
SECTION 2 : LE RÔLE PRINCIPAL DES ACTEURS DÉCENTRALISÉES.....	124
Sous-section 1 : La décentralisation territoriale	125
1- La pratique de la décentralisation territoriale	125
A- La commune	125
B- Le gouvernorat.....	127
2- Les solutions aux défaillances de la décentralisation territoriale.....	129
A- Le principe de subsidiarité.....	129

B- Les problèmes financiers.....	130
Sous-section 2 : La décentralisation technique	132
1- L'intervention des agences foncière	132
A- L'agence foncière de l'habitat	133
B- L'agence foncière industrielle.....	135
C- L'agence foncière touristique	136
2- L'intervention des agences urbaines	137
A- L'agence urbaine du Grand Tunis.....	137
B- L'agence de réhabilitation et de rénovation urbaine	138
c- La société nationale immobilière	138
CHAPITRE 2 : LES TECHNIQUES DE GOUVERNANCE URBAINE.....	140
SECTION 1 : LA DEMOCRATIE URBAINE	140
Sous-section1 : La participation directe des citoyens	142
1- Le droit à l'accès à l'information.....	142
2- Le droit à la participation à la décision publique.....	144
Sous-section 2 : La participation indirecte des citoyens.....	147
1- Les associations	147
A- Les associations syndicales de propriétaires	148
B- Les associations de sauvegarde des médinas	149
2- Les comités de quartiers.....	150
SECTION 2 : LE PARTENARIAT PUBLIC.....	152
Sous-section 1 : Le partenariat public-public	153
1- Le partenariat vertical : administration centrale et collectivité territoriale	154
2- Le partenariat horizontal entre structures décentralisés	155
Sous-section2 : Le partenariat public privé	158
1- Les formes de partenariats traditionnels concernant l'aménagement urbain	159
2- Les formes de partenariats publics-privés d'origine anglo-saxons :.....	163
CONCLUSION DU TITRE 3.....	166
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	167

DEUXIÈME PARTIE :	169
LA RECHERCHE DE LA DURABILITE DU CADRE URBAIN	169
TITRE 1 : LES ACTIONS VISANT UN ENVIRONNEMENT URBAIN DURABLE	174
CHAPITRE 1 : LES ACTIONS VISANT L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE	175
SECTION 1 : LES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN DÉSORDONNÉ	176
Sous-section1 : La maîtrise de l'étalement urbain désordonné	177
1- La maîtrise de l'étalement urbain des villes	177
A- La dimension verticale des villes	178
B- La dimension horizontale des villes	179
2- La maîtrise de l'étalement du périurbains.....	181
A- La conception du problème	182
B- Les solutions proposées	183
Sous-section 2 : La lutte contre l'habitat spontané dans la ville	184
1- La conception du problème.....	184
2- Les solutions envisagées.....	185
A- La régularisation.....	185
B- Les lois répressives.....	186
SECTION2 : LES ACTIONS DE RENOVATION ET DE REHABILITATION URBAIN	191
Sous-section1 : Les actions de rénovation urbaine	192
1- Les opérations de rénovation communale.....	192
2- Les actions de rénovation effectuées par l'ARRU	193
Sous-section2 : Les actions de réhabilitation urbaine	195
1- Des actions multiples	195
A- Les projets de développement urbain	196
B- Le programme national de réhabilitation des quartiers populaires .	199
C- Le programme de promotion des quartiers populaires des grandes villes	199
2- Des moyens de financement multiples.....	200
CHAPITRE 2 : LES ACTIONS VISANT L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE	204
SECTION 1 : LA PROMOTION DE L'ESTHETIQUE URBAIN.....	206

Sous-section 1 : La promotion des espaces verts et parcs urbains.....	206
1- L'amélioration des espaces verts	207
2- L'amélioration des parcs publics.....	209
Sous-section 2 : La recherche du décor urbain.....	212
SECTION 2 : LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION.....	214
Sous-section 1 : La lutte par la prévention contre la pollution	214
1- La lutte contre la pollution par des outils préventifs	215
A- La soumission à l'étude d'impact des unités polluantes	215
B- La soumission aux réglementations de cahier des charges des unités moins polluantes	217
2- La lutte contre la pollution par l'obligation de performances environnementales.....	218
Sous-section 2 : La lutte contre la pollution urbaine à travers des actions publiques	219
1- La gestion des déchets en milieu urbain.....	220
A- Les déchets solides	220
B- Les déchets hydriques	224
2- La gestion des nuisances.....	226
A- Les nuisances dues aux activités bruyantes.....	227
B- Les nuisances dues à la pollution atmosphérique	228
CONCLUSION DU TITRE 1	231
TITRE 2 : LES ACTIONS VISANT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE.....	232
CHAPITRE 1 : LA PROMOTION DE LA DURABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	233
SECTION 1 : LA CREATION D'UNE ACTIVITE ECONOMIQUE FAVORISANT UN DYNAMISME POUR LA VILLE.....	234
Sous-section 1 : La maîtrise des activités économiques	235
1- La gestion de l'activité économique.....	235
2- La réglementation de l'activité économique	236
Sous-section 2 : La planification urbaine des activités économiques	237
1- La volonté de maîtrise de l'implantation des équipements commerciaux.....	238
2- Le déséquilibre spatial de l'implantation des activités économiques.....	239
SECTION 2 : LA PROMOTION DU TRANSPORT URBAINE POUR UNE ECONOMIE DURABLE....	242
Sous-section 1 : Le transport comme une valeur économique	243

1-	Le transport a une valeur économique à l'échelle nationale	243
2-	Le transport comme une valeur économique à l'échelle internationale	245
Sous-section2 : Le transport source de problèmes urbains.....		246
1-	L'impact du transport urbain sur la qualité de vie	246
2-	Les solutions à ces problèmes.....	247
CHAPITRE 2 : LA PROMOTION DE LA NATURE POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE		250
SECTION 1 : LA RELANCE ECONOMIQUE A TRAVERS LE TOURISME DURABLE.....		251
Sous-section 1 : La protection de la nature : un pilier de la relance économique		252
1-	La promotion du tourisme balnéaire	252
A- L'impact du tourisme balnéaire sur le littoral.....		253
B- La protection du littoral.....		254
2-	Le tourisme culturel : la protection du patrimoine culturel.....	258
A- La protection des sites culturels		259
B- La promotion du tourisme culturel.....		261
Sous-section 2 : L'intégration de nouvelles alternatives touristique dans l'économie		265
1-	Le tourisme sportif	266
2-	Le tourisme saharien	267
SECTION2 : UNE MAÎTRISE DURABLE DE L'ÉNERGIE		269
Sous-section 1 : La promotion des énergies renouvelables		269
1-	La création d'un ministère de l'énergie	270
2-	La création d'une agence de maîtrise de l'énergie	270
Sous-section 2 : L'encouragement des énergies renouvelables		272
1-	L'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie	273
2-	L'encouragement à la production de l'énergie.....	273
CONCLUSION DU TITRE 2.....		275
TITRE 3 : LES ACTIONS VISANT LA GÉRANCE DES PROBLÈMES SOCIAUX		276
CHAPITRE 1 : L'INTÉGRATION SOCIALE ET SPATIALE.....		278
SECTION 1 : L'INTEGRATION SOCIALE		279
Sous-section 1 : L'identification des personnes nécessitant une intégration particulière		279
1-	L'intégration des handicapés et des personnes âgées.....	280
A- L'intégration des personnes handicapées.....		280

B-	L'intégration des personnes âgées.....	281
2-	L'intégration des femmes et des jeunes dans la société.....	282
A-	L'intégration des femmes.....	282
B-	L'intégration des jeunes.....	283
	Sous-section 2 : L'identification des personnes nécessiteuses d'une aide sociale pour l'intégration	284
1-	L'aide sociale sous forme de cautions	285
2-	L'aide sociale sous forme de gratuité des prestations	286
	SECTION 2 : L'INTÉGRATION SPATIALE	287
	Sous-section 1 : Le déséquilibre dans la répartition est-ouest	288
	Sous-section 2 : La solidarité dans l'espace.....	289
	CHAPITRE 2 : LE DROIT À L'ÉQUITÉ SOCIALE.....	291
	SECTION 1 : LE DROIT A L'ACCES AUX SERVICES ESSENTIELS	292
	SECTION 2 : LE DROIT AU LOGEMENT.....	293
	Sous-section 1 : L'encadrement du droit au logement	294
	Sous-section 2 : L'application de ce droit.....	295
	CONCLUSION DU TITRE 3.....	298
	CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	299
	CONCLUSION GÉNÉRALE	301
	BIBLIOGRAPHIE.....	306
	LISTE DES INDEX	338
	TABLE DES MATIÈRES	340

Résumé en français

Ce travail de thèse a pour finalité de mettre en lumière les objectifs de toute maîtrise urbaine. En effet, un espace urbain n'est pas uniquement la somme de plusieurs composantes ni la juxtaposition de plusieurs entités et territoires. Un espace urbain aussi multiple ne peut être performant et fonctionnel que s'il est correctement maîtrisé. Une maîtrise urbaine rationnelle implique des interventions urbaines envisagées sur un long terme dans la perspective d'un développement durable. Elle doit impliquer également un ensemble d'acteurs intervenants et ceci au niveau de la conception et de la mise en œuvre des projets urbains. Ils doivent agir simultanément sur les multiples dimensions environnementales, économiques et sociales. Il faut alors appréhender cette maîtrise urbaine locale comme une clé du développement économique, du développement urbain, du développement rural, et de la préservation des espaces naturels. Pour qu'une maîtrise urbaine soit cohérente il faut, d'une part, répondre aux besoins urbains et d'autre part, faire face aux préoccupations environnementales.

Résumé en anglais

The urban space is a place which stimulates the continuous exchange of ideas, wealth and information. It is also the core of civility. However, excessive urbanity brought about poorly organized spaces with unfair distribution of resources and inequalities of location. These disordered spaces must be subject to particular restructuring and reconsideration. To solve these problems, a global strategy based on a democratic approach and targeting economic action, social and cultural development in the hand and space planning and environmental compliance on the other hand must be made. Finally, researches on urban control must look for reconciliation between the best possible use of space on the one hand and the sustainability of the urban landscape on the other hand.